UNIVERSITE D'ALGER — FACULTE DE DROIT

ANNÉE 1932 — N° 1

ÉTUDE COMPARÉE

DES

CONSEILS DE PRÉFECTURE

en FRANCE et en ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT

Le 11 Janvier 1932

PAR

MOMY RENÉ, ETIENNE

Conseiller de Préfecture

Né le 20 Mai 1887 à Constantine

1932

JURY

M. MILLIOT, *Président*

M.M. GAFFIOT, CHARLIER, *Suffragants*

CONSTANTINE

IMPRIMERIE A. PAULETTE & SES FILS

1931

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'ALGER — FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE 1932 — N° 1

ÉTUDE COMPARÉE

DES

CONSEILS DE PRÉFECTURE

en FRANCE et en ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT

Le 11 Janvier 1932

PAR

MOMY RENÉ, ETIENNE

Conseiller de Préfecture

Né le 20 Mai 1887 à Constantine

JURY

M. MILLIOT, *Président*

M.M. GAFFIOT, CHARLIER, *Suffragants*

CONSTANTINE

IMPRIMERIE A. PAULETTE & SES FILS

1931

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

UNIVERSITÉ D'ALGER

FACULTÉ DE DROIT

MM.	MORAND, O. ✲, I. ✪	*Doyen, Professeur de Droit musulman,*
	THOMAS, ✲, I. ✪ ..	*Assesseur du Doyen, Professeur de Droit romain.*
	PELTIER, ✲ I. ✪...	*Professeur d'Histoire générale du Droit français.*
	MALLARMÉ, I. ✪ ...	*Professeur de Droit administratif, en congé.*
	MILLIOT, I. ✪.....	*Professeur de Législation algérienne, tunisienne et marocaine.*
	BIENVENÜE, ✪.....	*Professeur de Droit public, en mission.*
	CHAUVEAU.....	*Professeur de Droit commercial.*
	GAFFIOT.....	*Professeur d'Economie politique.*
	STÉFANI.....	*Professeur de Droit civil.*
	FRÉJAVILLE.....	*Professeur de Droit civil.*
	VIARD.....	*Agrégé.*
	BRETON.....	*Agrégé.*
	CHARLIER.....	*Agrégé.*
	BERGER-VACHON...	*Agrégé.*
	FAÜRE DE CÉRIS, I✪	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	BOUSQUET.....	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	DELVOLVÉ.....	*Chargé des fonctions d'agrégé.*
	GÉRARD, I. ✪.....	*Professeur honoraire.*
	TESTAUD, I. ✪.....	*Professeur honoraire.*

JURY DE LA THÈSE

MM	MILLIOT.....	*Président.*
	GAFFIOT.....	*Suffragants.*
	CHARLIER.....	

NOTA. — La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteurs.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41536512_0001

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES SPECIAUX — THESES

APPLETON. Traité élémentaire du contentieux administratif 1927.

AZE. Etude de l'histoire de la juridiction administrative Algérienne.

BELLENGER. La réforme des Conseils de Préfecture, Thèse Nancy Larose Tenin. 1911.

A. BERNARD. L'Algérie. 1929.

E. BERNARD. Examen critique sur diverses théories proposées sur la réforme des Conseils de Préfecture. Thèse Paris Pedone. 1900.

BERTHELEMY. Traité élémentaire de droit administratif. 1926. II° édition.

DUCROCQ. Cours de droit administratif 1897.

GIRAULT. Traité de législation coloniale 3° volume, édition 1927.

HAURIOU. Précis de droit administratif et de droit public 1927. II° édition.

LAFFERIERE. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.

LALAQUE. Procédure devant les Conseils de Préfecture. Thèse Paris 1890.

LARCHER-RECTENWALD. Traité de législation Algérienne 1923.

II. — ANNALES — JOURNAUX —RECUEILS — REVUES

Archives de la Préfecture de Constantine.

Archives de la Préfecture d'Oran.

Bulletin Officiel des actes du Gouvernement de l'Algérie.

Code de l'Algérie annoté ESTOUBLON et LEFEBURE, (1830-1895).

Code de l'Algérie annoté ESTOUBLON et LEFEBURE suppléments.

Recueil des actes du Gouvernement Général de l'Algérie (1830-1854)

Rivière — Faustin et Pont Codes Français, lois usuelles.

Revue Générale d'administration 1908-1912.

III. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

25 Juin 1887. — FALLIERES, Ministre de l'Intérieur :

Projet de loi sur l'organisation de Conseils régionaux (Annexes, Chambre des Députés 1887, N° 1881).

27 Octobre 1896. — BARTHOU, Ministre de l'Intérieur :

Projet de loi sur l'organisation des Conseils régionaux de Préfecture. (Annexes, chambre des Députés, 1896, N° 2062).

17 Janvier 1899. — MORLOT :

« Proposition de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de Préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1899, N° 624).

19 Janvier 1903. — FLOURENS :

« Propositions de loi tendant à la suppression des Conseils de Préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1903 N° 678).

23 Mars 1903. — GROSJEAN :

(Même objet). (Annexes, Chambre des Députés, 1903, N° 830).

7 Avril 1903. — MORLOT :

(Même objet). (Annexes, Chambre des Députés, 1903, N° 898).

22 Juin 1907. — CLEMENCEAU, Président du Conseil ; au nom du Gouvernement :

« Projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseil de Préfecture et la création de tribunaux administratifs de région. (Retiré par décret du Président

de la République le 12 Juillet 1908). (Séance du 13 Juillet 1908, page 1715, 2e colonne).

13 Juillet 1908. — CLEMENCEAU, Président du Conseil ; au nom du Gouvernement :
« Projet de loi ayant pour objet la suppression des Conseils de Préfecture et la création de tribunaux administratifs. (Annexes, Chambre des Députés, 1908 N° 2005).

28 Novembre 1908. — MILLIAUX :

« Proposition de loi concernant l'organisation des Conseils de Préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1908, N° 2140).

8 Décembre 1908. — CHASTENET :

« Proposition de loi tendant à modifier la compétence des Conseils de Préfecture et à assurer l'unité de juridiction par la création d'une Chambre administrative à la Cour de Cassation ». (Annexes, Chambre des Députés, 1908, N° 2153).

9 Juillet 1909. — RIGAL :

« Rapport sur le projet de loi du 13 Juillet 1908, fait au nom de la Commission de l'administration générale départementale et communale, des cultes et de la décentralisation ». (Annexes, Chambre des Députés, 1909, N° 2676).

7 Juin 1921. — MARRAUD :

« Projet de loi portant suppression des Conseils de Préfecture et création des Conseils administratifs ». (Annexes, Sénat, 1921, N° 413).

29 Juin 1926. — Jean DURAND :

« Projet de loi portant suppression des Conseils de Préfecture et création de Conseils administratifs ». (Annexes, Sénat 1926, N° 348).

2 Juillet 1926. — MARIN :

« Proposition de loi tendant à instituer des Conseils régionaux en remplacement des Conseils de Préfecture ». (Annexes, Chambre des Députés, 1926, N° 3133).

PRÉFACE

PRÉFACE

—

Les différents traités de droit administratif Algérien n'ont jamais été bien généreux à l'égard de la juridiction administrative de la Colonie; M. WAHL, revisé par M. BERNARD, dans son ouvrage « l'Algérie », manuel de plus de cinq cents pages, ne cite pas une fois les Conseils de Préfecture. Par contre, M. GIRAULT, dans son traité de législation coloniale, leur consacre deux pages (124-125); tandis que M. RECTENWALD, dans sa Législation Algérienne, les traite de même (677-678).

Ces derniers ouvrages présentent en outre, l'inconvénient de ne pas être à jour. M. GIRAULT ne dépasse pas l'année 1920, alors que M. RECTENWALD semble l'atteindre à peine.

Depuis cette époque, les Conseils de Préfecture Algériens ont été l'objet de différentes modifications. Et, c'est ainsi, qu'autrefois, identiques aux Conseils de Préfecture de la métropole, ils diffèrent aujourd'hui des CONSEILS INTER-DEPARTEMENTAUX, créés en France par le Décret du 6 septembre 1926. Certes, le Décret du 7 septembre 1927 a prévu la réorganisation de la juridiction administrative algérienne; mais, la portée de ce texte est limitée par une interprétation qui en détruit tout l'effet en le laissant inopérant.

Il nous a donc paru nécessaire de mettre au point une situation dont l'importance, connue seulement de quelques initiés, échappe au grand public.

Besogne ardue, travail long et pénible, qui nous procurent les réflexions suivantes :

Chaque année, les premiers élèves sortant de la grande Ecole militaire Américaine de WEST-POINT, ont le droit

de porter sur les boutons de leur tunique cette devise « *ESSAYONS* ».

Le mot est écrit en français; il représente, pour les cadets d'outre-atlantique, l'effort vers l'action et la réalisation : effort dans lequel se précise surtout, avec la notion de courage, celle de l'accomplissement d'une tâche semée de difficultés qu'il faut vaincre à son honneur.

A l'instar des futurs gloires militaires des U.S.A..... ....*ESSAYONS.*

ESSAYONS, dans un bref historique, de comparer les débuts et les transformations successives; en un mot, l'évolution parallèle de la juridiction administrative du second degré, en France et en Algérie.

ESSAYONS, d'exposer la situation respective comparée des Conseils de Préfecture de France et d'Algérie, avant les réformes de 1926 et 1927; tout en nous efforçant d'analyser succintement les nombreux projets de réforme les concernant.

ESSAYONS surtout, dans la plus stricte impartialité, de dégager les avantages et les inconvénients résultant de ces réformes principalement, en ce qui concerne l'Algérie. Et, si nous parvenons à extraire quelque opinion soutenable.

ESSAYONS alors, de proposer un organisme offrant, à l'heure actuelle, et sous ses différents aspects le plus de garanties possible.

Trop heureux si notre essai a pour résultat d'apporter une modeste contribution au sujet qui nous est cher.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

—

La Juridiction administrative n'est pas une institution spéciale à la France. Les Gouvernements ont, de tous temps, songé à confier à des tribunaux spéciaux les affaires litigieuses entre particuliers et l'Etat ou toute autre collectivité publique. A l'appui de cette opinion, certains auteurs même, ont estimé retrouver dans l'antique Grèce ainsi que dans la Rome ancienne de véritables embryons de juridiction administrative.

De nos jours, la presque totalité des grands Etats s'est organisée dans ce sens.

Comme nous le verrons plus loin, en Algérie, la justice administrative est à peu près entièrement assurée en premier ressort par les Conseils de Préfecture. L'étude de ces Conseils réclame que l'on rappelle leur histoire; mais, comme ils se sont développés parallèlement à ceux de la métropole, un bref historique de ces derniers s'impose également.

SECTION I.

EN FRANCE. ORIGINE DES CONSEILS DE PREFECTURE.

Sans vouloir remonter trop loin en ce qui concerne la France nous considèrerons quatre périodes :

1°. — Sous l'Ancien Régime.

2°. — La période intermédiaire.

3°. — L'Institution de l'an VIII.

4°. — Les modifications postérieures de l'an VIII à 1926, notamment les lois du 21 Juin 1865 et du 22 Juillet 1889.

1re. PERIODE. — SOUS L'ANCIEN REGIME

Nous savons que Philippe le Bel, créateur du Parlement (1302) réservait au roi, sous le nom de « Justice retenue », une partie des litiges. Ainsi, jusqu'à la révolution de 1789, la fiction du « roi toujours présent dans ses Conseils », se perpétua, qui permit à certains d'entre eux comme le Conseil du roi, celui des parties, la Chambre des Comptes, d'évoquer quantité d'affaires d'ordre principalement administratif.

D'autre part, dans les Provinces, le rôle important de Juge Administratif fut dévolu aux Intendants « Ces maîtres des requêtes, qui, selon LAW, gouvernaient tout le royaume ». Il convient d'ajouter que les Intendants rendaient la justice sur procédure écrite et sans frais (comme les Conseils de Préfecture).

Les nombreuses affaires traitées en premier ressort par l'Intendant venaient en appel devant le roi sinon l'un de ses Conseils.

Ces Conseils se modifièrent au cours des temps; mais les plus conséquents tendaient vers la formation d'un véritable et futur grand tribunal administratif de second degré : notre Conseil d'Etat actuel.

Nous sommes heureux de profiter de l'occasion qui nous est ainsi fournie pour rendre hommage à cette haute, puissante et magistrale Assemblée qui poursuit toujours, avec le génie français et nos traditions nationales, un idéal de justice la conduisant à des sentences qui lui ont permis d'élever à hauteur d'une science notre droit administratif.

Ceci dit, nous délaisserons désormais le Tribunal Administratif de droit commun pour ne nous occuper que des Conseils de Préfecture.

2e. — LA PERIODE INTERMEDIAIRE

L'ancien régime montrait donc une tendance réelle à s'opposer aux empiétements du judiciaire sur l'Administratif. Or, dans la période intermédiaire, qui débute à la

révolution, cette tendance allait s'accentuer jusqu'à passer dans la loi.

Les 16-24 Août 1790 la suppression des Parlements et des grandes compagnies judiciaires s'accompagnait des interdictions, à peine de forfaiture, pour les juges, de simmiscer dans les opérations des corps administratifs.

La Constituante proclamait le grand principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, comme il fallait remplacer les Intendants supprimés le 22 Décembre 1789 et que l'on ne voulait pas créer des Tribunaux spéciaux, le 7-11 Septembre 1790, on confiait aux Directoires de département et de district le contentieux Administratif. C'était, disait J. P. PEZONS, député du Tarn, « dans le but de faire juger, sans frais et sur simple mémoire les affaires contentieuses par des Administrateurs plus propres que les Juges à vider les différends, avec ce dégagement de tout appareil de chicane ».

Donc, comme les Intendants auparavant et les Conseils de Préfecture par la suite, les Directoires de district puis ceux de Département, en appel, jugeaient sur mémoire et sans frais.

La constitution de l'an III supprima les Directoires de District, laissant subsister ceux de Département dont la composition fut modifiée et les attributions augmentées. Ils devenaient plus solennels. Leurs jugements portaient le nom d'arrêtés que portent encore ceux des Conseils de Préfecture d'aujourd'hui.

Mais les idées de l'époque appelaient une réforme administrative. La constitution de l'an VIII la réalisa par le monument législatif qu'est la loi du 28 Pluviose an VIII, créatrice de l'Administration départementale et surtout des Conseils de Préfecture qui seuls nous intéressent.

3°. — L'INSTITUTION DE L'AN VIII.

Les Conseils de Préfecture.

Certains la considérent comme un caprice du législateur, d'autres y remarquent la pensée directrice de con-

ciliation que l'on retrouve dans le Code Civil et l'œuvre législative du Consulat, pensée de conciliation entre les principes de l'ancien régime et les idées de la Révolution.

Si l'on se fie au rapporteur ROEDERER, on devrait admettre :

> « Qu'il paraissait nécessaire de remettre le con-
> « tentieux à un Conseil de Préfecture, pour
> « ménager au Préfet le temps que demande l'ad-
> « ministration, pour garantir aux personnes
> « intéressées qu'elles ne seront pas jugées sur
> « des rapports et des avis des bureaux; pour
> « donner à la propriété des juges accoutumés au
> « Ministère de la Justice, à ses règles, à ses for-
> « mes, pour donner tout à la fois à l'intérêt public
> « la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un ju-
> « gement porté par un seul homme....
> « .....Le Gouvernement croit avoir pris un
> « juste milieu entre l'ancien système qui séparait
> « la justice administrative et l'administration
> « comme inconciliables et le nouveau qui les cu-
> « mulait dans la même main ». (1)

Cependant, avec M. LAFFERIERE, (Traité de Juridiction administrative T. I. p. 188) nous estimons que la réforme de l'an VIII n'avait d'autre portée que de vouloir donner aux Conseils de Préfecture la compétence juridique des administrations de département.

Dans son titre II art. 4, la loi du 28 Pluviose détermine ainsi cette compétence :

Le Conseil de Préfecture prononcera :

1°. — Sur les demandes des particuliers, tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote de contributions directes.

2°. — Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration,

(1) Moniteur an VIII P. 553.

concernant le sens ou l'exécution des clauses de leur marché.

3°. — Sur les réclamations des particuliers, qui se plaindraient de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration.

4°. — Sur les demandes et contestations, concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison des terrains pris ou fouillés, pour la confection des chemins, canaux, et autres ouvrages publics.

5°. — Sur les difficultés, qui pourront s'élever en matière de grande voirie.

6°. — Sur les demandes qui seront présentées par les communautés des villes, bourgs ou village, pour être autorisées à plaider.

7°. — Sur le contentieux des domaines nationaux.

Quoique véritable tribunal administratif de premier ressort, à organisation spéciale, le Conseil de Préfecture ne possédait cependant qu'une indépendance relative; il restait encore étroitement associé à l'administration départementale, situation qui devait durer plus d'un siècle. On doit également remarquer, qu'en l'an VIII, le Conseil n'était qu'un tribunal d'attributions, que la procédure n'était pas prévue et le Ministère public pas organisé.

Une importante loi, *de Floréal an X*, augmenta rapidement les attributions des Conseils de Préfecture. Dans le but de protéger le domaine public, elle leur confia, plus utilement qu'en l'an VIII, la répression des contraventions de grande voirie. Les lois de Floréal an XI et Ventôse an XIII, qui suivirent, augmentèrent encore la compétence des Conseils en matière de chemins vicinaux.

4°. — *MODIFICATIONS POSTERIEURES : DE L'AN VIII à 1926.*

Après l'an VIII, de nombreux textes étendent les attributions des Conseils. Parmi les principaux, figurent les lois

sur l'organisation municipale de 1831 et de 1833, sur l'organisation des Conseils d'arrondissement, qui érigent les Conseillers en Juges des élections des collèges municipaux et d'arrondissement.

D'autres lois, de 1807 et de 1836, traitent des expertises en matière de travaux publics, d'occupations temporaires et d'extraction de matériaux.

Une loi du 18 Juillet 1837 donne compétence au Conseil de Préfecture pour accorder les autorisations de plaider aux communes ou leurs sections; elle décide dans ses art. 49, 52 et 53 qu'il sera statué dans les deux mois; qu'en cas de refus, l'arrêté devra être motivé.

En matière de grande voirie : la loi du 15 Juillet 1845, art. 11 et 13, étend la compétence des Conseils aux contraventions commises sur les emprises des voies ferrées. Celle du 30 Mai 1851, suivie des Décrets du 10 Août 1852 et 29 Août 1863, portant modalités de son application, visait les contraventions à la police du roulage. Ainsi, concurremment avec les tribunaux de simple police et correctionnels, le Conseil de Préfecture devenait juge de la police du roulage.

Donc, la compétence des Conseils de Préfecture prenait de plus en plus d'extension; mais de grosses lacunes d'organisation intérieure restaient à combler. C'est ainsi, qu'il n'existait pas encore de règlement relatif à la forme de procéder devant eux. Lentement, sous la prudente impulsion du Conseil d'Etat, plusieurs dispositions du code de procédure civile étaient rendues applicables aux Conseils de Préfecture. Par ailleurs, leurs arrêtés se calquaient sur les différentes formes des jugements de droit commun. L'opposition et la tierce opposition, les règles ordinaires en matière d'expertises devant la Justice civile, y étaient observées. La jurisprudence du Conseil d'Etat obligeait les Conseils de Préfecture à plus de formes dans les notifications de leurs décisions; mais il fallait absolument statuer par voie réglementaire, et, pour assurer la stabilité de ces règles éparses, tacitement observées, il fallait déterminer la

procédure à suivre exactement. Deux textes y parvinrent. Nous avons nommé le Décret du 30 Décembre 1862 et la loi du 22 Juillet 1889.

Le Décret du 30 Décembre 1862, en 6 articles, avait trait à la publicité des audiences, aux débats oraux, à l'établissement d'un Greffe et du ministère public.

Il fut complété par la loi du 21 Juin 1865 et le Décret du 12 Juillet suivant. La loi du 21 Juin 1865, sanctionne et régularise les dispositions du décret de 1862, relatives aux fonctions de Commissaire du Gouvernement et de Secrétaire Greffier, à la publicité des séances, et, au droit pour les parties de présenter des observations orales. Elle arme le Président pour la police des audiences des pouvoirs conférés aux Présidents des Cours et Tribunaux par les art. 85, 88 et 1036 du code de procédure civile. Elle ne traite pas de la procédure, mais elle annonce la publication, dans un délai de 5 ans, d'une loi spéciale, ainsi que d'un décret qui préalablement déterminera les règles à suivre, en attendant la loi. Le décret, fut celui du 12 Juillet suivant : il visait la confection des rôles, les formes à suivre dans l'instruction des affaires, les notifications des arrêtés, et les voies d'opposition ou de recours contre ces mêmes arrêtés.

La loi, ne fut promulguée que bien longtemps après le délai fixé. Ce fut celle du 22 Juillet 1889 qui, présentée par MM. LISBONNE et CLEMENT, n'était en somme que la reproduction du projet de loi déposé devant le Sénat le 10 Juin 1870 (J. O. 16 Juin 1870). Ce projet aurait été préparé par le Conseil d'Etat sur le rapport de M. AUCOC.

La loi du 22 Juillet 1889, en 68 articles, représente pour les Conseils de Préfecture : la loi fondamentale, le manuel de leur procédure. Elle n'est pas complète certes; mais elle détermine sagement : l'introduction des instances et les mesures d'instruction, les moyens de vérification tels que les expertises, visites des lieux, enquêtes et interrogatoires, vérifications d'écritures et inscriptions

de faux. Dans son art. 24, elle introduit le référé administratif. Ensuite, elle prévoit les incidents, fixe les formes et formalités des jugements, de leurs notifications et des voies de recours (opposition, tierce-opposition, recours au Conseil d'Etat) contre ces mêmes jugements. Enfin, elle règle la liquidation et la taxe des frais et des dépens.

Après la loi de 1889, différents textes pourraient être cités, qui ont augmenté ou réduit les attributions des Conseils de Préfecture de la métropole; mais la juste crainte de trop étendre cette partie de l'ouvrage nous retient....

Toutefois, nous ne terminerons pas ce bref historique sans exposer les variations subies par les Conseils de Préfecture dans leur composition; ces détails ayant leur importance.

5°. — *VARIATIONS DANS LA COMPOSITION DES CONSEILS DE PREFECTURE DEPUIS L'AN VIII.*

La composition des Conseils de Préfecture a varié depuis l'an VIII. A cette époque, on comptait cinq Conseillers dans 29 Départements, quatre dans 19 et trois dans les 50 autres. Le Préfet était le Président du Conseil. En son empêchement, un Conseiller assurait la suppléance. C'était le vice-Président.

En 1817, pour raison d'économie, tous les départements ne devaient avoir que trois Conseillers, mais dès 1820 on revint à l'ancien système.

Le législateur de 1852 a réduit de nouveau à quatre le nombre des Conseillers dans 22 départements et à trois dans tous les autres. Mais des décrets spéciaux, implicitement sanctionnés par les lois de finances, augmentèrent le nombre des départements qui devaient avoir un Conseil composé de quatre membres. Celui de 1863 fixait à six le chiffre des Conseillers de Paris. La loi du 21 Juin 1865, réorganisant définitivement les Conseils de Préfecture, décrèta qu'il y aurait quatre Conseillers dans 31 départements et trois dans tous les autres, sauf naturellement

la Seine qui comprendrait huit Conseillers en sus du Président.

Un décret du 28 Juillet 1881, créa quatre postes de Commissaire du Gouvernement près le Conseil de la Seine.

La loi de finances de 1891 a supprimé le quatrième poste de Conseiller dans les départements où il existait encore.

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement étaient exercées depuis 1862 par le Secrétaire Général de la Préfecture ou le dernier Conseiller inscrit.

Telles furent avant 1926 les variations dans la composition des Conseils de Préfecture de la métropole dont nous avons ci-dessus rappelé les variations de procédure de compétence et d'attributions.

SECTION II

ORIGINE DES CONSEILS DE PREFECTURE EN ALGERIE.

Les débuts de la France en Algérie, ont inspiré la phrase suivante à M. Jules CAMBON :

> « C'est vraiment abuser des mots que de dire
> « que nous sommes en Algérie depuis 1830;
> « nous avons débarqué à Sidi Ferruch en 1830;
> « mais nous ne nous sommes établis en Algérie
> « que beaucoup plus tard ».

Les lenteurs et les difficultés de la conquête; les hésitations et les incertitudes de l'occupation restreinte, doivent être considérées comme les principales responsables des tatonnements observés dans tous les domaines administratifs de la Colonie, à l'origine.

La juridiction administrative a de ce fait subi les plus sérieux retards dans son organisation; mais, à la faveur de l'expérience contractée en France, elle s'est en somme fort rapidement constituée à l'image de celle de la métropole. C'est à la République de 1848 que l'on doit, avec la création des départements algériens, la pres-

que assimilation juridictionnelle administrative. Nous disons intentionnellement presque assimilation car, parfois, nous serons appelés au cours de cet historique à constater des différences entre les institutions algériennes et métropolitaines. Mais nous ne verrons là que de faibles dérogations exigées par une situation géographique ou ethnique spéciale et des besoins particuliers, dérogations qui feront davantage ressortir l'assimilation obtenue.

1°. — DE LA CONQUÊTE A 1848.

A l'origine, nous ne trouvons pas de juridiction administrative. Les affaires relèvent du Ministre de la guerre, et, si quelques unes sont traitées dans la Colonie, c'est le Comité de Gouvernement ou la Commission Administrative de la régence (Ordonnance Royale du 1er Décembre 1831 art. 3) qui les tranchent.

De 1834 (ordonnance royale du 22 Juillet) date la création du Conseil d'administration, organe-Conseil du Gouverneur, en même temps chargé d'attributions contentieuses.

Ses attributions sont précisées dans l'art. 54 de l'ordonnance royale du 10 Août suivant, qui l'appelle à statuer « sur toutes les matières dont la connaissance est en France, dévolue au Conseil de Préfecture ». Il est composé de l'Officier Général Commandant les troupes, un Intendant civil, un Officier Général commandant la marine, un Procureur Général, un Intendant militaire et un Directeur des finances.

Cette organisation ne devait subsister que jusqu'en 1845.

Le Président du Conseil, Ministre Secrétaire d'Etat, Maréchal SOULT, Duc de Dalmatie, dans son rapport au roi (1) lui reprochait d'être « composé de chefs de service » et de revêtir ainsi « aux yeux du public l'apparence d'un corps juge et partie ».

(1) Recueil de A. G. A P. 332 et suiv.

« Les circonstances, ajoutait-il, comportent et réclament une juridiction administrative plus rapprochée du droit commun. Et le rapporteur concluait à la scission du Conseil d'administration en deux autres Conseils dont l'un s'occuperait purement d'administration, tandis que l'autre « rendrait en Algérie des services analogues à ceux que rendent en France les Conseils de Préfecture ».

L'ordonnance royale du 15 Avril 1845, reconstituant l'administration générale et les provinces en Algérie, sanctionnait ce rapport en créant le Conseil du contentieux (art. 67 et suivants). L'ordonnance fixait sa composition (un Président, quatre Conseillers, un Secrétaire Greffier).

Elle prévoyait son organisation intérieure, bien mieux encore, elle édictait des règles de procédure, des mesures d'enquêtes et de vérifications de toutes sortes, la forme des notifications, et prévoyait même les voies de recours contre les jugements de ce Conseil. Il est curieux de constater qu'en France, il a fallu attendre les lois de 1865 et 1889, pour obtenir ce résultat.

L'Algérie a sans aucun doute bénéficié de la réglementation, alors en vigueur, dans les Conseils privés des Colonies, institués par la Restauration en 1826, et qui possédaient, en vertu de la fameuse ordonnance du 31 Août 1828, un véritable code de procédure administrative contentieuse.

Selon M. AZE, le registre des séances du Conseil du contentieux, alors en vigueur, dans les Conseils privés Septembre 1847, permet de relever des *avis du Conseil* sur les impôts des patentes — la création de nouvelles conservations d'hypothèques —les incendies agricoles — les propriétés des anciens cimetières d'Alger — les déchéances des concessionnaires de terrains de colonisation.

Mais ce conseil soulevait des critiques. Dans son rapport au roi, du 21 Juillet 1846, M. de SAINT-YON (1)

(1) Rapport de M. de SAINT-YON, Pair de France et Ministre, Secrétaire d'Etat de la guerre. R. des A. G. A. P. 430.

concluait : « Jusqu'à présent ce Conseil n'a eu que peu d'occasion d'exercer son zèle et son activité, aussi aura-t-il le temps nécessaire pour veiller à l'application des règles établies pour la révision générale des titres de propriété ».

Ce rapport précédait l'Ordonnance du 21 Juillet 1846, visant la vérification des titres de propriété, pour faciliter la colonisation et le peuplement. Il fallait à tout prix, faire cesser le chaos dans lequel se débattait la propriété rurale. Des terres étaient vendues qui n'existaient pas, les contenances des parcelles vendues étaient le plus souvent fausses. Il n'était pas possible de demander un surcroît de travail aux tribunaux civils; c'est pourquoi, sur la proposition de M. de SAINT-YON, le Conseil du Contentieux fut chargé de règler (art. 6, 8, 12, 16, etc.. de l'ordonnance de 1846) les contestations en matière de propriété dont il vérifiait les titres. Sa décision valait un titre.

Malgré son excellente organisation, le Conseil du Contentieux joua un rôle effacé même en matière de propriété; sa durée fut courte, il était supprimé en 1847 par la grande ordonnance du 1er Septembre, reconstituant les services administratifs, qui supprimait aussi les Directions d'Alger.

Les directions d'Alger étaient remplacées par une direction des affaires civiles dans chaque département, et le Conseil du Contentieux, par un Conseil de Direction siégeant dans chaque chef lieu, sous la Présidence du Directeur des affaires civiles. Les Conseils de Direction devaient connaitre « des matières déférées en France aux Conseils de Préfecture, dans la limite de la compétence de ces Conseils » (art. 4 de l'ordonnance).

Ils devaient, en vertu de l'art. 10, donner un avis sur des matières à prévoir par un arrêté ministériel qui n'a jamais vu le jour. Si bien que la besogne réalisée par ces Conseils fut des plus minimes. Ainsi, à Constantine : du 15 Décembre 1847 au 1er Mars 1849, le Conseil de Direction a pris neuf arrêtés de Délégation, dix sept d'homologa-

tion et trois jugements concernant les patentes. Nous faisons figurer aux annexes un extrait de l'installation des membres du Conseil de Direction d'Oran qui avaient été nommés par l'Ordonnance du 26 Octobre 1847. Cet extrait provient du registre des arrêtés que nous avons eu la possibilité de consulter, grâce à l'amabilité de M. l'Archiviste de la Préfecture d'Oran.

2°. — L'INSTITUTION DE 1848.

On constate que, par les Ordonnances précédentes, le Gouvernement avait nettement manifesté son intention d'introduire en Algérie les principes généraux de l'administration française. A cette politique, se joignait le désir souvent exprimé par l'Assemblée nationale d'apporter aux populations d'outre-mer la même organisation que dans la métropole. Ce besoin de réforme se concréta dans *l'arrêté du 9 Décembre 1848*, portant organisation de l'administration générale, et que présentait un rapport signé de LAMORICIERE, Ministre de la Guerre.

C'était là une charte qui transformait les Provinces en véritables départements dirigés par un Préfet entouré d'un Conseil Général électif et d'un *Conseil de Préfecture* ayant aux termes de l'art. 13 « les mêmes attributions qu'en France, et celles qui avaient été précédemment conférées au Conseil de Direction par la législation spéciale à l'Algérie ».

Le Conseil devait en outre émettre son avis sur les affaires à lui soumises par le Préfet. Un Conseiller désigné faisait fonctions de Secrétaire Général substituant le Préfet comme Président du Conseil et le remplaçant à la tête du département lors de ses absences, mais alors suivant arrêté préfectoral spécial de délégation.

Les dispositions de l'arrêté du 9 Décembre furent complétées peu après par celles de *l'arrêté du 16 Décembre 1848* portant réglement d'attributions de l'administration générale en Algérie. Le chapitre II du titre II consacrait quatre articles aux Conseils de Préfecture.

Le Préfet en était le Président, avec voix prépondérante. Un membre du Conseil pouvait recevoir délégation des pouvoirs du Préfet; les incompatibilités avec les fonctions de Conseiller figuraient dans ces textes. Le Conseiller Secrétaire Général était gardien des archives; en cas d'absence ou maladie il était remplacé par un autre Conseiller.

Il n'y était pas question de la procédure; on continua comme auparavant à appliquer les règles en vigueur depuis l'ordonnance de 1845.

Les Conseils d'Algérie, bien que calqués sur leurs similaires de la métropole, étaient donc mieux nantis au point de vue procédure; de plus, ils avaient une compétence un peu plus étendue que leur valaient les textes de 1846. Dès 1850, on pouvait constater que leur activité était beaucoup plus grande que celle de leurs devanciers; c'est ainsi que le Conseil de Préfecture de Constantine a jugé du 1er Mars 1849 au 30 Décembre 1850 : cinq affaires diverses, une adjudication, une contravention de grande voirie, quatre vingt treize affaires de contributions directes (patentes), deux mutations de cote, sept taxes municipales sur les loyers. Il a pris dans la même période 47 arrêtés d'homologation, qui allaient avec trois arrêtés de délégations.

3°. — MODIFICATIONS POSTERIEURES DE DE 1848 A 1926

De même que pour les Conseils de Préfecture de la métropole, après 1889, nous pourrions citer et commenter de nombreux textes ayant trait aux attributions, à la procédure et la composition des conseils algériens après 1848; mais nous nous sommes promis de réduire cet exposé et tenons à conserver les proportions que nous nous sommes imposées. Ainsi, nous ne rappellerons dans cette partie que les principales dispositions. Nous nommons les Décrets de 1856-58, de 1863-68, correspondant au Décret métropolitain de 1862 et à la loi de 1865, et puis, le décret du 31 Août 1889, déclarant applicable à l'Algérie la

loi du 22 Juillet 1889 sur la procédure. Enfin, nous viserons le Décret du 4 Juillet 1906 étendant la compétence des conseils de préfecture aux Territoires du Sud.

— La colonie devait naturellement subir la répercussion du Décret du 25 Mars 1852, aussi, ne faut-il pas s'étonner que les *Décrets du 30 Décembre 1856 et 27 Octobre 1858* dirigèrent sur l'Algérie le reflet des idées décentralisatrices alors en faveur dans la métropole.

Le premier de ces décrets a déterminé les attributions consultatives des Conseils Algériens laissant toutefois dans son art. 6 le soin au Préfet de statuer dans certaines affaires, sans l'intervention de la juridiction administrative.

Quand au second Décret, de 1858, il présente l'intérêt de pourvoir au remplacement des Conseillers de Préfecture, lorsqu'ils sont empêchés (art 9), et de ne plus laisser choisir parmi eux le Secrétaire Général de la Préfecture.

Les Conseils de Préfecture ne serviront plus désormais de pépinière au secrétariat général. C'est ainsi que la différence entre les Conseillers et les Secrétaires Généraux, membres au même titre de l'Administration préfectorale, ira s'accentuant malgré les chevauchements et la similitude d'attributions qui dureront longtemps encore.

Après le Décret de 1858, il convient de signaler celui du *16 Avril 1863*, seulement promulgué le 22 Novembre 1863, qui transportait en Algérie les dispositions du décret métropolitain du 30 Décembre 1862. C'était l'application à la Colonie de la réglementation concernant la publicité des audiences, les débats oraux, l'établissement du Greffe et du Ministère public.

Comme en France, (Loi du 21 Juin et Décret du 12 Juillet 1865), un décret suivait, du *19 Décembre 1868*, qui fixait les conditions de nomination des Conseillers, attribuait aux Conseils la connaissance de contestations tranchées par les Préfets, visait les recours en Conseil

d'Etat et déclarait applicables certaines dispositions du code de procédure civile concernant la police des audiences.

L'Algérie de 1889 possédait déjà avec l'ordonnance de 1845, toujours en vigueur, de véritables règles de procédure administrative; mais la métropole usait alors à l'égard de la Colonie d'une politique générale connue sous le nom de « Système des rattachements ». Cette tendance, jointe à un désir d'assimilation, fit abroger les anciennes dispositions en vue de l'adoption intégrale de la loi du 22 Juillet 1889. C'était, au fond, une bonne opération en matière juridictionnelle puisqu'elle aboutissait à l'unification de la procédure devant des tribunaux de même nature.

Le Décret du 31 Août 1889 reproduisit les dispositions de la loi métropolitaine, sauf deux minimes dérogations relatives aux délais de fournitures des défenses écrites (30 jours au lieu de 15) et des notifications d'audience (8 jours au lieu de 4).

L'histoire des Conseils de Préfecture algériens, avant leur réforme, doit rappeler que la loi du 24 Décembre 1902 eut pour conséquence, avec l'extension de la conquête et la création des Territoires du Sud, la publication du *Décret du 4 Juillet 1906* organisant la justice administrative et contentieuse de ces vastes étendues. Un partage de ces contrées fut effectué entre les Conseils de Préfecture qui délimita leur compétence territoriale respective.

Nous compléterons notre exposé historique en finissant par :

4°. — LES VARIATIONS DANS LA COMPOSITION DES CONSEILS ALGERIENS.

La composition des Conseils Algériens a subi autant de variations que celles des métropolitains. Ainsi, *l'Arrêté du 16 Décembre 1848* (art. 22) fixait la composition de chaque Conseil à :

1°. — Le Préfet, Président;

2°. — Un membre Vice-Président (celui faisant fonctions de Secrétaire Général), en sus de ce dernier, 2 membres à Oran et Constantine et 3 à Alger.

Depuis 1858, un Conseiller nommé par le Gouvernement Général remplissait les fonctions de Vice-Président.

Le Décret du 25 Mars 1865 (art. I.) portait à 5 le nombre des Conseillers d'Alger et à 4 celui de chacun des autres Conseils.

La loi de finances du 29 Décembre 1888, réglant le budget de 1889, fixait le chiffre des Conseillers à 4 indistinctement dans les trois départements.

Enfin, le *Décret du 22 Juillet 1905* décidait qu'à dater du 1er Janvier 1907 le nombre des Conseillers (Vice-Président compris) serait réduit à *TROIS*, par voie d'extinction, dans chaque Préfecture.

PREMIÈRE PARTIE

LES CONSEILS DE PRÉFECTURE AVANT LA RÉFORME
CRITIQUES - PROJETS DE RÉFORME

CHAPITRE I.

SITUATION DES CONSEILS DE PREFECTURE AVANT LA REFORME.

Pour analyser la situation des Conseils de Préfecture avant leur réforme nous nous efforcerons d'exposer en deux sections leur organisation intérieure et leurs attributions, en signalant au passage les différences entre les Conseils Algériens et ceux de la métropole.

SECTION I. — ORGANISATION INTERIEURE.

Avant 1926, il y avait un Conseil de Préfecture au chef lieu de tout département français ou algérien. Sauf pour celui de la Seine, qui a toujours eu une composition plus importante (Décrets des 17 Mars 1863 et 12 Mars 1871), l'organisation de tous les Conseils était la même :

En Algérie comme en France, chaque Conseil comprenait le Préfet, Président, et trois membres.

Pour être nommé Conseiller, il fallait avoir 25 ans et justifier, soit de la licence en droit, soit de 10 ans de fonctions administratives ou judiciaires rétribuées, soit enfin, de 10 ans de fonctions électives (Maire ou Conseiller Général). Les fonctions de Conseiller n'étaient pas inamovibles, elles pouvaient être retirées spontanément, suivant décret, par pur arbitraire gouvernemental.

Le Préfet, Président, avait entrée au Conseil de Préfecture; il prenait part aux délibérations concernant les audiences auxquelles il assistait; il comptait alors pour un membre.

Le Conseil devait siéger en nombre impair (trois membres); le Préfet ayant voix prépondérante. Mais, dans la pratique, le Préfet n'assistait jamais aux audien-

ces; il était remplacé effectivement (depuis 1865) par le Conseiller nommé Vice-Président, chaque année et par Décret.

En l'absence du Vice-Président, le Conseiller le plus ancien dirigeait les débats.

En Algérie, la nomination du Vice-Président était réservée au Gouverneur Général (1858).

En cas de défaut d'un membre, les présents désignaient, en France, à la pluralité des voix, un Conseiller Général ou un Chef de Bureau (sauf incomptabilités prévues). En Algérie, le remplacement était arrêté par le Préfet (Décret du 22 Février 1898).

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement étaient assurées par le Secrétaire Général de la Préfecture. En Algérie, étant donnée la dualité des Secrétaires Généraux, le Commissaire du Gouvernement variait suivant la nature des affaires appelées.

En France, à part quelques exceptions nées de la guerre (art. 12 bis) les classes des Conseillers étaient territoriales et l'avancement, sans règles statutaires, s'effectuait par Décret sur présentation du Ministre de l'Intérieur. En Algérie, les classes étaient perspnnelles et l'avancement, déterminé par des règles précises (Décret du 17 Juillet 1920 modifié par celui du 2 Mai 1921), au pouvoir du Gouverneur Général.

Les traitements des Conseillers variaient avec les classes. En France, les Conseillers de 1re classe avaient un traitement de 15.000 francs; ceux de 2e classe avaient un traitement de 13.000 francs; ceux de 3e classe de 11.000 francs (Décret du 19 Janvier 1926).

Les Conseillers de Préfecture de la Seine, étaient rémunérés différemment; en Algérie, également, les Conseillers de Préfecture (en dehors des indemnités spéciales à la Colonie) avaient un traitement de 18.000 francs pour la 1re classe, de 15.000 francs pour la 2e et de 13.500 francs pour la 3e. (Décret du 22 Mars 1926).

Le Conseiller faisant fonctions de Président recevait

annuellement une indemnité supplémentaire de 1.500 francs (Décret du 5 Juin 1926).

Tous concouraient pour la retraite (limite d'âge fixée à 60 ans), et, leur traitement subissait de ce fait les retenues prévues par la loi du 18 Avril 1924, qui avait abrogé celle du 9 Juin 1853.

Un Secrétaire Greffier, détaché de l'effectif de la Préfecture, complétait le Conseil. En dehors du Secrétaire Greffier, le Greffe avait son personnel (commis, dactylographe, chaouch).

L'organisation des Conseils de Préfecture, telle qu'elle existait en 1926, entrainait les remarques suivantes :

Le Préfet était le Chef d'un tribunal administratif dont la composition pouvait varier continuellement.

Les Conseillers étaient fort peu payés et leur avenir de fonctionnaire limité aux risques nombreux de fin prématurée.

Voyons maintenant quelles étaient leurs attributions.

SECTION II. — ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE PREFECTURE.

Il est de règle de considérer les attributions des Conseillers comme se divisant en deux catégories :

1°. — *Les attributions administratives.*
2°. — *Les attributions contentieuses.*

1°. — ATTRIBUTIONS ADMINISTRATIVES.

D'après la loi du 28 Pluviose an VIII, les Conseillers de Préfecture devaient être seulement des Juges administratifs, ils devaient être écartés de l'administration active.

Par la suite, c'est le contraire qui s'est produit. Le législateur, comme le Préfet, disposant d'un groupe de fonctionnaires en résidence au Chef lieu, se sont peu à peu laissés entraîner à les utiliser en leur confiant des fonctions administratives.

Très certainement incité par leur nom, le législateur

en voulut faire des « donneurs d'avis », leur confiant ainsi *de nombreuses attributions consultatives*. Le Préfet les utilisa également dans ce sens. De plus, ne disposant que d'un faible état-major (Secrétaire Général et Chef de Cabinet) il fut trop heureux de pouvoir déléguer aux Conseillers la mission de le suppléer en de nombreuses circonstances, les désignant même parfois pour remplacer des Sous-Préfets : ce que l'on peut appeler des *attributions administratives proprement dites*.

A) *Les attributions consultatives* étaient de deux sortes. Il faut distinguer : celles prévues par des textes que nous appelerons « obligatoires » et celles qui peuvent être désignées comme « officieuses », réclamées par le Préfet à ses collaborateurs du Conseil.

a) Les consultations obligatoires sont édictées par de nombreuses dispositions. M. MORLOT les énumère complètement dans son rapport, cité aux annexes. *En règle générale*, le Préfet doit consulter le Conseil de Préfecture lorsqu'il représente des intérêts locaux, tandis qu'il décide sans Conseil lorsqu'il agit en tant que représentant du pouvoir central.

L'arrêté préfectoral doit porter la mention « Le Conseil de Préfecture entendu ».

Les Préfets algériens, en principe, doivent réclamer l'avis de leurs Conseils dans les matières où ils possèdent un droit plus étendu que leurs collègues métropolitains.

Le Décret du 30 Décembre 1856 (art. 5) citait dix cas où le Préfet devait nécessairement les consulter, le Décret du 27 Octobre 1858 les a portés à 46. Il les énonce dans la première partie de son tableau B. Ces consultations ont encore pris de l'extension avec de nouveaux textes, notamment pour des affaires concernant les terrains arch, les terrains forestiers (Loi du 21 Février 1903. Arrêté du 26 Août 1904).

Du tableau que nous publions aux annexes il ressort que le nombre des avis demandés par le Préfet de

Constantine à oscillé de 1870 à 1930 entre 279 et 606. Moyenne : 442.

b) Les consultations « officieuses » malgré leur importance ne sont pas énumérées par des textes. Lorsque le Préfet, ses Secrétaires Généraux ou ses services se trouvent en présence d'une situation administrative embarrassante, réclamant une interprétation sinon une étude approfondie de dispositions peu souvent appliquées, il est fait appel au Conseil. Des recherches minutieuses et la rédaction d'un avis « officieux » sont généralement l'œuvre du Vice-Président ou du Conseiller que la question à résoudre peut intéresser. Le Conseil de Constantine donne annuellement une moyenne de vingt cinq avis officieux.

M. MORLOT (rapport déjà cité) plaidant pour la suppression, élève de cinglantes critiques contre « la formalité superflue » de ces avis « illusoires » au sujet de décisions que le Préfet se borne à faire contresigner.

Sans exagérer dans aucun sens, on peut affirmer que les nombreux avis obligatoires représentent moins de travail effectif de la part du Conseil que la totalité des problèmes administratifs à lui posés par le Préfet, lequel, utilise maintes fois la solution présentée.

A vrai dire, *les attributions administratives comprennent surtout les attributions administratives proprement dites;* c'est-à-dire :

B) *Les missions individuelles et les délégations.*

Ces fonctions administratives sont également de deux sortes :

a) Les unes prévues par des textes;

b) Les autres laissées à l'arbitraire du Préfet.

a) Les textes prévoient le remplacement d'un Sous-Préfet, du Secrétaire Général et même du Préfet par un Conseiller qui peut ainsi diriger un arrondissement ou le département en leur absence, empêchement, ou pour toute autre cause.

De nombreuses adjudications de travaux ou fournitures se font « en Conseil de Préfecture » et réclament le plus souvent la présence de la totalité des membres du Conseil, surtout en Algérie où l'habitude a été prise de remplacer régulièrement le Préfet ou l'un des Secrétaires Généraux par un Conseiller, Président.

Depuis la loi militaire du 1er Avril 1923, qui abrogeait celle du 21 Mars 1905 (art 16), un Conseiller n'est plus membre de droit des Conseils de révision, mais il peut être désigné, *exceptionnellement*, pour présider, lorsque le Préfet ou le Secrétaire Général sont retenus.

En Algérie, la loi sur le recrutement des Indigènes non citoyens français, prévoit le remplacement, par un Conseiller, du Secrétaire Général des Affaires Indigènes (arrondissement Chef lieu) ou du Sous-Préfet dans son arrondissement, lors des opérations de la Commission.

En Algérie, les Conseillers de Préfecture font partie de Conseils de discipline pour des Agents de la Colonie comme les Caïds, les Gardes Champêtre, gardes Forestiers, etc., en tant que membre ou rapporteur.

b) Le Préfet, comme nous l'avons expliqué plus haut, s'est peu à peu laissé entraîner à utiliser les Conseillers pour toutes sortes de missions individuelles et délégations.

Apéritifs, banquets, distributions de prix, expositions, comices, cérémonies officielles de toutes sortes, voient, au grand désappointement de leurs dirigeants, se présenter à l'heure fixée, seulement, la jaquette ou le képi d'un Conseiller.

Le Préfet, surchargé de besogne, est excusé par son mince collaborateur.....

Chargés d'enquêtes administratives, surtout lorsque l'enquête peut présenter des difficultés politiques qui ne veulent point affronter d'autres fonctionnaires, les Conseillers s'absentent pour plusieurs jours de leur résidence.

Ils président des adjudications simples, des commissions de surveillance d'examen, font partie de commissions d'examen, sont mis temporairement à la tête de ser-

vices administratifs dont la direction laisse à désirer, etc....

Enfin, les Conseillers ont la fastidieuse besogne de la signature déléguée. Dans chaque Préfecture, un Conseiller passe journellement plusieurs heures à tourner des feuilles, (mandats, soient transmis...) et à les couvrir au bas d'une signature qui se réduit avec l'ancienneté de fonctions de l'écrivain...

Il faut rappeler que la griffe n'est pas autorisée....

En résumé, il ne faut pas nier que les Conseillers rendent quellques services dans les fonctions administratives qu'ils remplissent temporairement; mais il est indiscutable que seules, sont de réelle importance, leurs attributions contentieuses.

2°. — *ATTRIBUTIONS CONTENTIEUSES.*

Le Conseil de Préfecture est une juridiction d'attributions. Il n'a de compétence que pour les litiges dont la connaissance lui a été dévolue expressément.

Cette compétence n'est jamais en dernier ressort. Elle est territoriale (ratione loci), c'est à dire déterminée par le lieu où s'est accompli l'acte administratif attaqué, sauf exception prévue quand le travail effectué intéresse plusieurs départements (exemple : voie ferrée).

Nous venons de dire que les attributions contentieuses des Conseils sont limitativement énumérées par des textes. Elles sont nombreuses. Aussi, les reproduire toutes serait sortir du cadre que nous nous sommes tracé. On peut d'ailleurs aisément les retrouver dans le rapport MORLOT (déjà cité).

Nous les présentons selon trois catégories :

1°. — *Le contentieux proprement dit :*

A) Les contestations en matière d'élection.

B) Les contestations en matière de contributions.

C) Les contestations en matière de travaux publics et marchés de fournitures.

2°. — *La vérification et l'approbation de certains comptes.*

3°. — *Les attributions répressives.*

Avant d'examiner en détail ces attributions, il convient d'ajouter qu'en sus de ces litiges les Conseils de Préfecture ont encore la connaissance d'autres sortes d'affaires. Ainsi, en matière de *grande voirie*, ils possédent certains pouvoirs contentieux : Prononçant la réintégration du sol à la route en cas d'usurpation, les Conseils jugent aussi les frais de plantations ou de pavages à partager entre l'Administration et les riverains.

On peut compléter ces attributions par les cas où le Conseil de Préfecture autorise un établissement public ou un contribuable, pour la Commune, à ester en Justice. Les attributions de tutelle administrative sont rangées par certains auteurs dans les attributions administratives. La question présente d'ailleurs peu d'intérêt en raison de la forte diminution du nombre des établissements publics, notamment depuis la loi du 9 Décembre 1905.

La loi du 28 Pluviôse an VIII leur avait attribué une compétence presque générale en matière *de ventes domaniales*. Mais ces dispositions avaient été modifiées depuis et le Conseil n'avait plus en 1926 qu'à s'occuper des litiges survenant entre l'Etat et les acquéreurs de ses biens.

D'après la loi de 1898, incorporée dans la loi municipale de 1884, le Conseil intervient dans les questions d'édifices menaçant ruine.

En matière d'établissements dangereux incommodes ou insalubres, le Conseil détient certains pouvoirs de la loi du 19 Décembre 1917 appliquée à l'Algérie par le Décret du 15 Novembre 1920.

1°. — *LE CONTENTIEUX PROPREMENT DIT*

A) *Les contestations en matière d'élections.*

Ces contestations représentent une matière sur la-

quelle le Conseil de préfecture peut prétendre à une connaissance presque exclusive, une compétence à peu près générale, en premier ressort évidemment.

Malheureusement cette compétence est toujours limitée par des textes. C'est ainsi qu'en France sa juridiction s'exerce sur les élections : des Conseillers d'arrondissements et municipaux, des Maires et Adjoints, des délégués et suppléants du collège sénatorial, des membres de Commissions de section de Communes. Le Conseil statue en outre sur les réclamations des Conseillers Municipaux déclarés démissionnaires par le Préfet, pour imcompatibilité ou tout motif survenu depuis l'élection. Depuis 1908 (L. du 15 Février) les élections des membres des Chambres de Commerce relèvent du Conseil de Préfecture.

En Algérie, le Conseil n'a pas à juger l'élection des Conseillers d'arrondissements et la loi de 1908 n'y est pas applicable : le contentieux des élections des membres des chambres de commerce appartient au Ministre.

Par contre, depuis la loi du 4 Février 1919 et les Décrets et arrêtés gubernatoriaux qui l'ont suivie, la juridiction administrative algérienne est investie du Contentieux des élections de djemaas de douars dans les Communes de plein exercice et mixtes. Ces élections, surtout au début, on fait l'office d'une véritable « manne » pour les avocats algériens. C'est ainsi que, sur 550 élections, qui ont eu lieu dans le Département de Constantine, en 1919, 205 élections ont été contestées devant le Conseil de Préfecture et 70 pourvois dressés en Conseil d'Etat contre les jugements de premier ressort.

Aux dernières élections de 1929, dans le même département, on a constaté une notable diminution des protestations; sur le même chiffre d'élections, 94 ont été contestées devant le Conseil de Préfecture dont les arrêtés ont fait l'objet de vingt et un pourvois au Conseil d'Etat. Les indigènes se sont rendu compte que l'importance qu'ils attachaient à ces élections et surtout aux fonctions qui en ré-

sultaient n'était pas en rapport avec la réalité, d'autant que la jurisprudence suppléait à l'insuffisance et à l'obscurité des textes.

B) *Les Contestations en matière de Contributions.*

On doit distinguer celles concernant les contributions directes de celles ayant trait aux indirectes ou diverses.

a) *Les contributions directes.* Elles formaient la presque totalité des réclamations, nombreuses avant la réforme. Le chiffre global donnait l'impression d'un travail formidable effectué par les Conseils.

Dans son rapport, M. MORLOT accusait pour la France la quantité de 302.125 affaires de contributions traitées pendant l'année 1895.

En Algérie on enregistrait 34.849 réclamations de contributions directes en 1925 se décomposant ainsi : Alger 11.189, Oran 9.817, Constantine 13.843.

L'année suivante leur nombre s'élevait à 35.504 dont 10.082 pour Alger, 10.292 pour Oran et 15.130 pour Constantine.

Mais ces chiffres élevés qui comprenait aussi les taxes assimilées, n'étaient qu'un « trompe l'œil » disait M. MORLOT, car, sur le total de 302.125 réclamations, 296.576 avaient été jugées sans observations ce qui laissait subsister 5.549 affaires ayant vraiment fait l'objet d'un débat devant les Conseils de Préfecture et représentant une moyenne générale de 645 affaires par Conseil.

Sans nous attarder à ces chiffres, qui peuvent être interprétés dans plusieurs sens, nous constaterons qu'avant 1926, la compétence des Conseils ne portait en cette matière que sur les difficultés relatives à l'assiette et à la perception des contributions directes. La validité des poursuites, le privilège du Trésor, les recours contre les perceptions indues, étaient de la connaissance des tribunaux ordinaires.

b) *Les contributions indirectes ou diverses.* Si le contentieux général des contributions indirectes ou diverses

(Algérie) appartient aux tribunaux judiciaires certaines réclamations en sont exceptées qui relèvent du Conseil de Préfecture.

M. MORLOT, pour la France, en 1895, faisait ressortir leur petit nombre et leur peu d'importance. En Algérie, et pour le Département de Constantine, nous avons pu relever les chiffres de : 17 en 1922 — 13 en 1923 — 59 en 1924 — 39 en 1925 et 14 en 1926, soit 142 en cinq années. Moyenne : 28 par année.

— Les contestations en matière de contributions ont représenté, statistiquement parlant, la difficulté à résoudre dans la réforme des Conseils de Préfecture jusqu'au jour où le Décret de 1926 et la loi de Finances du 27 Octobre 1927 ont tranché fort élégamment la question.

c) *Contestations en matière de travaux publics et marchés de fourniture.*

« Le Conseil de Préfecture se prononce sur « les difficultés qui peuvent s'élever entre les « entrepreneurs de travaux publics et l'adminis- « tration, concernant le sens ou l'exécution des « clauses de leurs marchés, sur les réclamations « des particuliers qui se plaindraient de torts et « dommages provenant du fait personnel des en- « trepreneurs et non du fait de l'administration, « sur les demandes et contestations concernant « les indemnités dues aux particuliers à raison « des terrains fouillés pour la confection des che- « mins, canaux et autres ouvrages publics ».

(Loi du 28 Pluviôse, an VIII, art. 4).

Texte de la plus grande portée générale, qui a permis à la jurisprudence de s'appuyer sur le caractère d'utilité publique reconnu aux travaux litigieux pour assurer dans ce domaine aux Conseils de Préfecture une extension de compétence. De ce fait la connaissance des difficultés en matière de travaux publics administratifs est devenue la plus importante comme la plus intéressante des attributions des Conseils.

Nous renvoyons au rapport MORLOT pour la nomenclature. M. MORLOT, destructeur systèmatique, pensait confier aux tribunaux ordinaires toutes les affaires ayant leur origine dans une obligation civile et appliquer les principes généraux du contentieux administratif aux réclamations du particulier contre un acte de l'Administration (Le recours gracieux, suivi du contentieux au C. E).

Depuis le rapport de M. MORLOT, un grand progrès fut accompli. Dans le but de réduire les instances, il a été créé, par la loi de finances du 17 Avril 1906 (art. 69), un Comité spécial qui applanit bien des difficultés, et qui, en France comme en Algérie, arrange à l'amiable les plaideurs les plus processifs. Nous reparlerons de cette institution.

Nous en avons fini avec le contentieux proprement dit et continuons par :

2°. — *LA VERIFICATION ET L'APPROBATION DE CERTAINS COMPTES.*

Depuis la loi du 14 Floréal an II, les Conseils de Préfecture jugeaient en premier ressort, sauf appel à la Cour des Comptes, la comptabilité des Communes et des établissements publics, dont le budget n'excédait pas en recettes la somme de 30.000 francs.

textes aux hospices, établissements de bienfaisance et associations syndicales autorisées.

Cette compétence avait été étendue par différents

Le Conseil était également saisi des gestions occultes; il apurait les comptes des individus qui s'étaient indûment immiscés dans le maniement des deniers publics.

Comme à la Cour des Comptes, les arrêtés étaient rendus en chambre du Conseil, sans conclusions du Commissaire du Gouvernement; pour les gestions occultes les audiences n'étaient pas publiques.

Le chiffre des comptes vérifiés variait avec les années et les départements. Si l'on veut consulter le tableau

figurant aux annexes on constatera qu'à Constantine, entre 1879 et 1930, le nombre des comptes apurés a varié entre 36 (en 1892) et 296 (en 1907), cela permet d'évaluer à *une moyenne de 161* le chiffre annuel des comptes présentés.

Les différences annuelles s'expliquent par les changements de comptables et surtout les retards apportés à la présentation des comptes au Conseil de Préfecture. C'est ainsi qu'après la guerre nous avons personnellement apuré à Privas, en 1920, des comptes de gestion de 1916, à Oran, en 1922, nous examinions certains comptes de 1918.

Les arrêtés de quitus sont en général délivrés très rapidement. Rares sont les injonctions imparties au comptable par la juridiction. On peut même dire qu'une vérification sérieuse demanderait un examen si approfondi que les Conseils n'auraient pas le temps matériel voulu pour y procéder. Aussi entérinent-ils simplement les décisions des Directions des Contributions diverses ou indirectes :

Ils se contentent, en les faisant cadrer, de contrôler les totaux partiels et généraux des comptables, ce qui leur permet d'accorder décharge et de mentionner les sommes à reprendre dans l'arrêté à suivre.

En Algérie, les comptes des Territoires du Sud sont apurés par le Conseil de Gouvernement. On n'a jamais bien compris la dévolution fixée par le Décret du 14 Août 1905.

En fait, l'apuration des comptes, besogne purement matérielle, retenait moins que toute autre l'attention des Conseillers qui lui préféraient notamment les :

3°. — *ATTRIBUTIONS REPRESSIVES*

Dans l'Introduction nous avons cité les lois du 29 Floréal an X, 15 Juillet 1845, 30 Mai 1851 ainsi que d'autres dispositions ayant donné compétence aux Conseils de Préfecture pour statuer sur les contraventions aux lois et

règlements relatifs à la police des ports, des chemins de fer, des tramways, aux plantations le long des routes, aux cours d'eau et canaux, au domaine public maritime, et, par assimilation, aux lignes télégraphiques et téléphoniques, aux servitudes militaires.

Toutes ces contraventions relèvent de l'appellation générale « *grande voirie* », par opposition à celles de la « *petite voirie* », qui sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

LAFERRIERE, dans son ouvrage sur la juridiction administrative, a défini la contravention de grande voirie « un fait matériel pouvant porter atteinte à la conservation du domaine public ou nuire à l'usage auquel il est légalement destiné ».

Toutes ces contraventions, avant 1926, étaient constatées par procès-verbaux dressés par des agents qualifiés; les procès-verbaux devaient être affirmés, visés pour timbre et enregistrés. Poursuivis à la requête du Préfet qui représente l'Etat, les délinquants, sur notification administrative, devaient faire parvenir dans certains délais (V. supra) leurs défenses sur timbre ou faire connaitre leur intention de présenter des observations orales à l'audience.

Le Conseil est juge des contraventions, il dispose à cet effet de trois sortes de condamnations :

a) amende;

b) réparation du dommage, démolition, reconstruction etc;

c) paiement des frais du procès-verbal.

Il n'y a pas de peines corporelles, mais des amendes, dont les unes arbitraires et qui peuvent aller de 16 à 300 francs. En matière de grande voirie, la responsabilité civile de l'art. 1384 du Code Civil joue pleinement tant pour le dommage que pour l'amende.

Enfin, l'action publique est prescrite après une année révolue à dater du jour où fut commise l'infraction même au cas de mesure d'instruction, comme une exper-

tise. Lorsqu'il y a prescription, l'amende n'intervient pas mais les dommages peuvent être réparés par le délinquant et les frais du procès-verbal payés.

En Algérie, c'était, en général, la police des eaux (loi de 1851 - Arrêt du Conseil du roi du 24 Juin 1777) qui fournissait le plus de délinquants surtout en période de sécheresse. Le nombre des contraventions commises sur les routes était aussi important, il augmentait sans cesse en raison du développement des transports automobiles. La police des chemins de fer et des ports fournissait un faible contingent de procés-verbaux, tandis que les lignes télégraphiques et téléphoniques ainsi que les servitudes militaires n'enrichissaient pas les rôles des Conseils.

Pour le département de Constantine, de 1879 à 1926, le plus faible chiffre de contraventions jugées fut de 22 en 1908 et le plus fort de 301 en 1926. Le chiffre élevé de 1926 correspondait à une année agricole très sèche (1925) et une augmentation très sensible du nombre de véhicules automobiles en circulation.

Nous ne terminerons pas l'examen des attributions des Conseils de Préfecture sans confirmer que la procédure en vigueur à cette époque était encore réglée par la loi de 1889 en France comme en Algérie (sauf les dérogations prévues par le Décret du 31 Août).

Enfin, en Algérie, les tribunaux administratifs étaient ignorés, aussi leurs organisation et attributions n'avaient jamais passionné l'opinion publique, mais il en était tout autrement dans la métropole où, depuis toujours.... ils avaient fait l'objet de critiques incessantes et d'innombrables projets et propositions de suppressions ou de réforme que nous rappellerons ci-dessous.

CHAPITRE II.

CRITIQUES — PROJETS OU PROPOSITIONS DE LOIS VISANT LA REFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE.

1°. — LES CRITIQUES.

Les Conseils de Préfecture ont soulevé de nombreuses critiques. Les principales portaient sur les points suivants :

La situation faite aux Conseillers était médiocre, leur carrière était sans avenir (pas de débouchés administratifs). Le manque de stabilité, le traitement dérisoire qui ne leur permettait même pas, sans fortune personnelle, de tenir dans la société le rang qui leur revenait, écartaient les valeurs professionnelles. Il y avait là une cause initiale d'incapacité qui s'aggravait de celle résultant de l'exercice trop rare de la justice, maintenant les Conseillers dans une inexpérience néfaste à la solution des litiges parfois gros de conséquences.

Leur utilité fut quelque peu contestée et leur justice maintes fois suspectée. On s'accordait surtout à leur reprocher une subordination tacite au Préfet. Les critiques n'admettaient point que le représentant du Gouvernement s'introduisit dans la fonction juridictionnelle pour dicter en seigneur, à de jeunes fonctionnaires en « mal d'avancement », une sentence fatalement arbitraire.

Il faut avouer que la critique fut aisée, mais la réforme plus difficile.

2° — *LES PROJETS OU PROPOSITIONS DE LOIS VISANT LA REFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE.*

Comme nous l'avons écrit ailleurs, cette situation devait entraîner l'éclosion de nombreuses propositions ou projets de lois soumis au Parlement.

Les uns tendaient à la suppression complète des Conseils de Préfecture et à la remise de leurs attributions aux tribunaux de droit commun, les autres les maintenaient avec des modifications plus ou moins originales. Parmi ceux-ci, les plus en faveur groupaient plusieurs départements sous la dénomination de « régions » dotées chacune d'un tribunal administratif. Dans l'esprit de ces réformateurs la « région » devait « servir de base » à la fameuse « réforme générale de l'administration française ».

Il serait possible d'examiner ces différents projets dans l'ordre chronologique; en raison de leur nombre et du peu de lignes dont nous disposons il est préférable de les grouper suivant les catégories ci-dessus énoncées. Après avoir cité les premiers projets nous analyserons succintement les autres pour n'en retenir que les idées originales ayant pu inspirer les réformes des Décrets du 6 Septembre 1926 et du 7 Septembre 1927.

A) *Projets ou propositions de suppression.*

Dès la Restauration, les Conseils de Préfecture ont créé à leur encontre un courant d'antipathie. On se rappelle encore les attaques fameuses de M. de BROGLIE en 1828, attaques qu'il renouvela en 1833 et qu'il conduisit pendant douze ans consécutifs pour être finalement mis en échec par le jurisconsulte Dalloz. Les Conseils de préfecture subirent à l'occasion de la discussion de la loi de 1865 les durs assauts de M. BETMONT-PICARD dont ils triomphèrent; mais c'est à dater de la III° République surtout, que les projets de suppression s'accumulent :

MM. RAUDOT en 1871, LEFEVRE PONTALIS en 1872, PULLY, BARODET et CHEVILLON en 1886, COLFAVRU en 1887, veulent les supprimer totalement ou partiellement.

En 1892 le projet CONSTANS les supprimant en partie avait été adopté sans discussion par la chambre, mais le Président s'aperçut, au moment du vote, que le quorum n'était pas atteint. Le vote fut renvoyé à la séance suivante qui n'eut jamais lieu !

Avec M. MICHELIN, en 1895, et surtout M. MORLOT, le 17 Janvier 1899, la dernière heure des Conseils de Préfecture semblait avoir sonné.

Ils s'en tirèrent pourtant à leur honneur et, malgré de nouvelles charges poussées contre eux par le même M. MORLOT, M. FLOURENS et M. GROSJEAN en 1903, ils furent maintenus.

On peut signaler aussi les propositions René LAFFARGE et celles de MM. Georges SIMOND et SAGET qui n'aboutirent pas.

Après la guerre, les projets de suppression semblaient s'effacer devant ceux de réorganisation, et ce n'est qu'en 1922, qu'un retour d'offensive très dangereux se déclancha au Sénat à l'instigation de la Commission d'administration générale. Celle-ci, malgré toute l'ardeur déployée par son rapporteur, antérieurement partisan du maintien, n'obtint pas satisfaction; elle fut battue par 203 voix contre 88, dans la séance du 10 Mars 1925. La lutte avait été chaude. Les Conseils demeuraient; mais le Sénat en désirait fermement la réforme.

B) *Projets ou propositions de maintien avec réformes.*

Le Projet Fallières (1887)

Le premier des projets écartant la suppression pure et simple mais proposant une réforme présentant quelque originalité fut celui déposé devant les Chambres le 25 Juin 1887 par M. FALLIERES, alors Ministre de l'Intérieur (Voir bibliographie).

Il remplaçait les Conseils de Préfecture par 22 Conseils nouveaux appelés *Tribunaux d'administration*, composés d'un Président, 2 Conseillers titulaires, 2 suppléants avec un Commissaire du Gouvernement. Le recrutement et la situation des Conseillers étaient améliorés, leurs *attributions administratives* (consultatives et individuelles) supprimées. La connaissance des *contraventions à la police du roulage* (grande voirie) leur était retirée pour être confiée aux tribunaux ordinaires. Un Conseiller n'assisterait plus au Conseil de révision.

Le Tribunal d'administration devait juger en premier et dernier ressort certaines affaires d'impôts et d'élections. La procédure était celle prescrite par la loi de 1889.

Ce projet ne touchait pas à la Corse pour « raisons d'ordre géographique ». Il fut soumis au Conseil d'Etat par Décret du 13 Mars 1888. Le Conseil d'Etat le rejeta, entr'autres critiques, il lui reprochait de bouleverser la division départementale et de présenter trop de difficultés d'application. On sait que, sur rapport de M. CHANTE-GRELLET, le Conseil d'Etat édifia un projet qui n'aboutit pas lui-même.

Le Projet BARTHOU (1896) :

Dans la séance du 27 Octobre 1896 (V. Bibliographie), un autre Ministre de l'Intérieur, M. BARTHOU, présentait un projet à peu près identique, où le nombre des Conseils était réduit à 18. Dans ce projet l'Algérie était comprise; mais la Corse conservait son organisation, par crainte des difficultés pratiques qu'aurait présenté son rattachement à un Conseil régional.

Comme le Projet FALLIERES, celui de M. BARTHOU supprimait les attributions administratives et le déplacement du Conseil de révision. Il proposait également *d'enlever la signature administrative* aux membres du Conseil. Pas de nouveautés dans la procédure.

Projet CLEMENCEAU (1907-1908) :

M. CLEMENCEAU, Président du Conseil, eut également l'occasion de présenter à la Chambre le 22 Juin 1907, un projet de loi rappelant dans l'ensemble les projets précédents. Le projet s'étend longuement sur les conditions de recrutement et d'avancement des membres des 20 Conseils régionaux à créer, dont un à Ajaccio. Il n'y était pas question de l'Algérie. (V. Bibliographie). Ce projet voulait conserver aux tribunaux administratifs un caractère étroitement juridictionnel, aussi, écartait-il de leur connaissance toutes sortes de litiges concernant les ventes nationales, les baux, les baux de sources minérales, etc. On y supprimait naturellement la tournée de révision pour les Conseillers.

Il convient de signaler le deuxième projet présenté le 13 Juillet 1908 à la tribune de la Chambre par M. CLEMENCEAU (V. Bibliographie et revue générale d'administration de 1908). Préparé par M. LALLEMAND, Préfet de la Haute Vienne, ce projet s'appuyait sur une *idée originale :* le Conseil composé d'un Juge unique, du Secrétaire général et du Greffier.

Le Gouvernement pensait alors que les tendances judiciaires modernes s'accomoderaient de l'application du principe de l'unité du Juge ! Celui-ci, bien recruté et pourvu de garanties de stabilité, devait pouvoir rendre parfaitement la justice !

Quoique ne visant pas le maintien, cette conception nous a paru devoir être signalée parce que nous avons cru la retrouver dans des projets postérieurs ainsi que dans la réforme adoptée en 1926.

On peut citer également en 1908 les propositions de lois MILLIAUX et CHASTENET (V. Bibliographie). La lecture du rapport RIGAL du 9 Juillet 1909 présenterait quelque intérêt (V. Bibliographie) ; mais il est préférable d'analyser le :

Projet BERTON (1910) :

— La Revue Générale d'Administration publiait en 1910 un Projet très intéressant conçu par M. Henry BERTON, Maître des Requêtes honoraire du Conseil d'Etat, aujourd'hui Président de Section au Conseil de Préfecture de la Seine. Ce projet était très complet, il fixait à 19, y compris la Corse, le nombre des Tribunaux administratifs. Paris et la Corse avaient une organisation spéciale, tandis que les autres Conseils comprenaient : 1 Président, 2 Conseillers et 2 Conseillers Adjoints. Les modes de recrutement et d'avancement y étaient fort bien étudiés. Le projet indiquait les suppressions : d'attributions administratives, celles en matière de police du roulage et d'affaires pouvant revenir aux tribunaux judiciaires.

M. BERTON faisait ressortir la nécessité de laisser juger par le Conseil de Préfecture, en dernier ressort, quelques litiges; mais il présentait surtout *une nouveauté* dans le règlement du contentieux des contributions.

La réclamation devait être adressée au Directeur départemental, chef de service, qui statuait gracieusement dans les deux mois de sa réception. En cas de rejet de sa réclamation, le contribuable allait en dernier ressort devant le Conseil de Préfecture. Sauf, toutefois, recours pour incompétence, vice de forme ou violation de la loi devant le Conseil d'Etat. C'était une merveilleuse solution pour les nombreuses contestations en matière d'impôts. — Il convenait de rendre un hommage particulier à l'auteur de cette idée originale autant que pratique.

— Pendant la période de guerre, il ne fut point question de réformer les Conseils de Préfecture; mais, immédiatement après la grande tourmente, ceux-ci figurèrent à l'ordre du jour du Parlement.

Incité par le Sénat, le Gouvernement faisait déposer sur le bureau de la Haute Assemblée, le 7 Juin 1921 (Voir Bibliographie), par M. MARRAUD, Ministre de l'Intérieur, un projet de loi concernant les Conseils de Préfecture.

Projet MARRAUD (1921) :

Le nombre des Conseils administratifs, dans cette étude, était égal à celui des Cours d'Appels dont ils adoptaient les sièges et les ressorts.

En étudiant le projet, on constate que l'art. 2, fixant la composition des Conseils à 3 Conseillers et 1 Adjoint, ne cite pas le Président, dont il est question, cependant, à l'exposé des motifs et dans les articles suivants ! Faut-il supposer que l'auteur comprenait le Président dans les trois Conseillers ? — Le titre I développe longuement, en 8 articles la composition et les conditions d'entrée et d'avancement des membres des Conseils administratifs.

On accroît leur compétence et le droit de statuer en dernier ressort est prévu limitativement pour certains litiges, en vue de dégager les rôles du Conseil d'Etat, avec, toutefois, la garantie du recours (incompétence, vice de forme ou violation de la loi).

Le projet confie au Directeur départemental, avec recours contentieux au Conseil administratif, la juridiction gracieuse des réclamations en matière de contributions directes et taxes assimilées.

M. MARRAUD, en sa qualité de Ministre de l'Intérieur, a souci de son personnel. Il expose dans le titre III les conditions dans lesquelles seront classés et recasés les Conseillers en service et laisse à des réglements d'administration publique le soin de préciser les détails de la nouvelle organisation et les conditions d'application à l'Algérie.

Projet MARIN (1926) :

A. M. Louis MARIN, Député, revient l'honneur d'avoir déposé devant les Chambres le 2 Juillet 1926, la dernière proposition de loi concernant la réforme des Conseils de Préfecture (V. Bibliographie).

Cette proposition « in extrémis » présentait bien quelques analogies avec le projet MARRAUD, mais avait le mé-

rite de tenter une décongestion sérieuse des rôles du Conseil d'Etat.

Sauf, pour le Tribunal d'Alsace-Lorraine, qu'il laissait sans changement, M. MARIN adoptait pour ses Conseils régionaux les sièges et ressorts des Cours d'Appels. L'Algérie aurait eu son Conseil administratif à Alger.

Projet étudié, exposé des motifs fort long, mais texte de loi très court, tel se présentait-il.

Une petite ereur dans l'art. 3 doit être relevée : fixant la composition des Conseils (1 Président, 2 Conseillers, 1 Conseiller Adjoint), cet article prévoit une augmentation d'effectif. En cas de nécessité, il donne à un Décret en Conseil d'Etat la possibilité d'y ajouter des *auditeurs !!*

— Les attributions des Conseils de Préfecture sont réduites sur certains points, comme dans le projet MARRAUD; mais la proposition MARIN *fait remise de toutes les contraventions de grande voirie* (sans exception) *aux tribunaux de l'ordre judiciaire.*

Les réductions ont pour contre partie un élargissement considérable de compétence. Le Conseil régional devenait d'après l'art. 6 « *tribunal de droit commun en matière administrative* ».

Il jugeait en premier et dernier ressort les recours en matière de pensions, contributions, élections municipales, les recours pour excès de pouvoirs contre les décisions des Agents autres que les Ministres et les contraventions de grande voirie.

Ses décisions pouvaient être déférées, en cassation, au Conseil d'Etat. C'était, il faut en convenir, un véritable bouleversement de la justice administrative du premier degré. L'essai pouvait être tentant; mais le moment était-il bien choisi ?

— La Commission générale d'administration de la Chambre, devant qui la proposition fut renvoyée, travaillait depuis longtemps à l'élaboration d'un texte, susceptible d'être adopté, que la Chambre réclamait ouvertement

lors de la discussion des lois de finances de 1920 (séance du 31 Juillet) et de 1921 (séance du 27 Avril).

Le Sénat lui-même, depuis 1920 (séance du 2 Juillet), invitait le Gouvernement à le saisir d'un projet de loi réorganisant la juridiction administrative. En 1926, sur son insistance, une *commission interministérielle* était constituée en vue d'étudier la réorganisation des Conseils de Préfecture. Elle comprenait 3 Sénateurs, 3 Députés, 7 Magistrats choisis dans les ordres judiciaire et administratif, 3 Directeurs de service et 2 Inspecteurs généraux. De plus, alors que la Commission décidait à l'unanimité moins une voix de conserver la juridiction administrative de 1er ressort et de la confier à 22 Tribunaux administratifs, le Gouvernement, par l'intermédiaire de son Ministre de l'Intérieur *M. Jean DURAND*, déposait le 29 Juin 1926, devant le Sénat, un projet de loi entièrement au point (V. Bibliographie), à peu près complètement reproduit par le Décret du 6 Septembre 1926.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉFORME DE 1926 EN FRANCE
SON APPLICATION A L'ALGÉRIE
ET LE DÉCRET DU 7 SEPTEMBRE 1927

CHAPITRE I.

EXPOSE DE LA REFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE EN FRANCE

Les Décrets du 6 Septembre 1926, 26 Septembre 1926 et suivants :

L'art. 1er de la loi de Finances du 3 Août 1926 avait donné au Gouvernement le droit, tout en lui en faisant un devoir, d'opérer, presque entièrement par voie de fusion, une réforme des services juridictionnels.

Ce fut le règne des *Décrets Lois*. Le Président du Conseil, profitant du blanc seing que lui octroyaient les parlementaires, avait entrepris un vaste ensemble de réformes administratives, par une série de textes que les Chambres devaient ensuite ratifier.

Chacun sait que cette grande réforme s'est finalement *concrétée* dans la suppression des Conseils de Préfecture et la création de tribunaux administratifs inter-départementaux.

SECTION I

LE DECRET DU 6 SEPTEMBRE 1926

(Voir texte aux Annexes)

C'est le Décret du 6 Septembre 1926 qui a réorganisé la juridiction administrative du premier degré. Dans ses divisions principales, comme dans son texte, le décret reproduit à peu près intégralement le projet de loi déposé devant le Sénat le 29 Juin précédent par M. Jean DURAND. On peut signaler, cependant, quelques différences dont la plus importante concerne la dénomination. M. Jean DURAND baptisait les nouveaux Conseils du titre de

« Conseils administratifs » tandis que le Décret s'est contenté d'ajouter à la dénomination ancienne le qualificatif « d'inter-départemental ».

Le Décret de 1926 n'a pas changé la composition du Conseil de Préfecture de la Seine; mais il l'a cependant doté de l'institution prévue à son art. 8, que nous examinerons plus loin.

Le Tribunal d'Alsace-Lorraine n'a pas été touché par le Décret qui prévoyait, *dans son art. 13 (5°), un décret ultérieur réglant son application en Algérie.*

Aux termes du Décret :

Les anciens Conseils sont supprimés. Ils sont remplacés par 22 nouveaux Conseils. Chaque nouveau Conseil comprend dans son ressort un certain nombre de départements, dont le détail est indiqué dans un tableau dont nous donnons copie aux annexes. Le tableau désigne le siège des Conseils de Préfecture. Chaque Conseil porte le nom du Département ou du chef-lieu dans lequel il fonctionne.

L'organisation ancienne est complètement modifiée Le Préfet ne fait plus partie du Conseil et le Secrétaire Général ne remplit plus les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

Le Décret réduisait sérieusement l'effectif des Conseillers; leur nombre, qui s'élevait à 258 avec l'ancienne organisation, tombait à 110. Il y avait donc une réduction de 148 membres.

Ces Conseils comprennent un Président et 4 Conseillers, dont l'un remplit les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

Les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des Conseillers sont esquissées dans le Décret de 1926, un décret postérieur du 22 Décembre 1927 les a nettement précisées.

Il faut mentionner, cependant, qu'aux termes des dispositions finales de l'article 5 les Présidents des Conseils Inter-départementaux sont recrutés exclusivement parmi les Conseillers de 1re classe.

Une proportion de la moitié des vacances du Conseil de Préfecture de la Seine est réservée aux Conseillers de 1re ainsi qu'aux Présidents.

Les traitements furent fixés temporairement; ils devaient faire l'objet d'une loi spéciale. Ce fut la loi de finances du 31 Décembre 1928 (art. 101) que nous verrons plus tard.

Le Décret organise les greffes des tribunaux en installant au siège du Conseil un Secrétaire-Greffier et, s'il y a lieu, un ou plusieurs Secrétaires Greffiers Adjoints appartenant au personnel des Préfectures, mais dont un en résidence fixe à la Préfecture de chacun des Départements de la circonscription autres que celui où siège le Conseil.

Comme pour les Conseillers, un Décret supplémentaire a déterminé plus complètement cette organisation des Secrétariats Greffiers, c'est celui du 23 Février 1928 paru au J. O du 26 Février de la même année.

Toutes les attributions des anciens Conseils, qu'elles soient juridictionnelles ou administratives, furent maintenues.

En matière administrative, toutefois, il a fallu tenir compte de la résidence des Conseils. Les Préfets des départements rattachés ne peuvent plus réclamer les missions individuelles aux Conseillers, trop éloignés. Ces attributions sont maintenant dévolues à d'autres fonctionnaires. Dans les 22 autres départements, le Préfet a la possibilité d'user, comme autrefois, des membres du Conseil, il est probable que le Préfet de la Corse peut agir de même.

— La procédure de la loi de 1889 devait continuer à être appliquée; mais des Décrets ultérieurs furent prévus qui apportèrent des modifications; nous les citerons en leur temps.

— La grande innovation du Décret de 1926 est la *création originale du Conseiller Délégué*, dont nous avons annoncé déjà le précurseur dans le Juge unique du projet LALLEMAND - CLEMENCEAU. Cette institution qui figure à l'art. 8 du Décret est ainsi comprise :

Dans chaque Conseil inter-départemental, et dans le Conseil de Préfecture de la Seine (on se demande pourquoi), un ou plusieurs membres sont désignés par le Président, pour l'année judiciaire et sur une liste établie, en vue de statuer, par délégation du Conseil et sans intervention du Ministère public, sur les affaires suivantes :

1°. — Les demandes en mutation de cote et en exemption temporaire d'impôts directs auxquelles l'Administration des Contributions directes propose de faire droit intégralement;

2°. — Les réclamations en matière fiscale que l'Administration compétente propose de rejeter comme entachées d'un vice de forme ou présentées hors délai; celles pour lesquelles, il y a lieu de donner acte d'un désistement, ou à l'occasion desquelles les intéressés n'auront pas, dans le délai d'un mois à dater de la notification à eux faite, déclaré qu'ils refusent d'accepter le dégrèvement partiel proposé par l'Administration;

3°. — Toutes autres réclamations en matière fiscale dans les cas où les intéressés ayant demandé à présenter ou faire présenter des observations orales, déclarent accepter qu'il soit statué sur le litige par le Conseiller délégué au chef-lieu du département où ils sont domiciliés;

4°. — Les contraventions de voirie dans le même cas que celui qui est prévu au paragraphe précédent.

Le Décret prévoit que, *dans tous les cas ci-dessus*, le Conseiller délégué peut statuer soit au siège du Conseil, soit au chef-lieu du département où s'est produit le litige.

Cette faculté lui est toutefois retirée si le contribuable ou le contrevenant manifeste l'intention de présenter des observations orales. Le Conseiller doit alors se transporter au chef-lieu de département où s'est produit le litige.

C'est, en vérité, dans ces dernières affaires que l'institution du Conseiller délégué présente un réel intérêt : ce-

lui de rapprocher le Juge du justiciable, qui obtient par ce moyen une justice plus prompte.

L'affaire portée devant le Conseiller statuant par délégation peut, avant que le jugement ait été rendu et en tout état de cause, être renvoyée devant le Conseil, soit d'office, par le Président, soit par le Juge lui-même.

Du texte de l'art. 8, il ne ressort pas que le Président ne puisse pas se faire déléguer la mission de juger seul. Cependant la délégation lui est interdite dans un cas :

Il s'agit de la Corse. Le Tribunal de Nice détache chaque année un Conseiller délégué en résidence à Ajaccio. Ce Conseiller, nommé par le Ministère de l'Intérieur, sur la proposition du Président du Tribunal administratif des Alpes maritimes, est chargé de distribuer la justice aux insulaires qui pourraient avoir quelques difficultés à se rendre dans la métropole; certains, ayant déjà traversé tout l'île pour parvenir à leur chef-lieu.

— Le Décret de 1926 chargeait des décrets ultérieurs de déterminer les mesures nécessaires pour assurer son exécution et notamment de fixer :

1°. — Les règles applicables aux membres des Conseils de Préfecture, en ce qui concerne l'avancement, la discipline et la limite d'âge.

2°. — Les règles concernant le fonctionnement de ces Conseils et, éventuellement, leur division en sections.

3°. — Les indemnités de déplacement et les frais de transport des membres des Conseils de Préfecture interdépartementaux appelés à se rendre, par application de l'art. 8, dans un département autre que celui du siège du Conseil.

4°. — Les règles relatives à l'organisation des Secrétariats-Greffes et aux allocations spéciales pouvant être accordées aux fonctionnaires et Agents des Préfectures faisant partie de ces Secrétariats-Greffes.

— *Avant d'étudier les textes qui ont suivi le décret du 6 Septembre 1926, nous résumerons l'œuvre accomplie par celui-ci.*

Par le Décret du 6 Septembre 1926 on n'a pas voulu créer des juridictions nouvelles. On s'est borné à fusionner les 86 Conseils en 22 qui ne prenaient même pas une dénomination nouvelle, le qualificatif inter-départemental seul s'ajoutant à leur titre.

Dans la composition de ces tribunaux *plusieurs résultats sont obtenus;* ce sont : *l'élimination du Préfet* comme Président; la *création d'un Commissaire du Gouvernement autonome,* et, le renforcement des *garanties* accordées aux Conseillers dans leurs recrutement, nomination et avancement.

Pour éviter de faire des membres des tribunaux administratifs du 1er degré un corps fermé de magistrats voués à l'unique tache juridictionnelle; on leur a conservé les attributions administratives qui pouvaient encore les rattacher à la carrière préfectorale.

De plus et surtout, le décret a su emprunter heureusement au Projet Gouvernemental du 29 Juin le Procédé qui permet de ne pas trop éloigner le justiciable de ses Juges. L'art. 8, décèle *une trouvaille juridictionnelle* en matière de réclamations administratives. Sans doute, la procédure devant le Conseil est écrite; sans doute, le contribuable ne doit pas nécessairement se présenter devant lui, et, cependant, on conçoit aisément que le législateur ait voulu donner au justiciable cette preuve de sollicitude qui lui permet d'aller réclamer lui-même devant un Juge ce qu'il considère comme un droit.

L'institution *du Juge délégué* tempère singulièrement la grosse objection de l'éloignement faite à la justice régionale. On en sent davantage l'utilité lorsqu'on examine la situation particulière de la Corse pour laquelle, le Décret n'a même pas voulu envisager la création d'un tribunal spécial, alors que, nous l'avons vu plus haut, des gouvernants avertis comme MM. FALLIERES, BARTHOU, CLEMENCEAU lui laissaient une organisation particulière ou la dotaient d'un tribunal régional.

Depuis que le Conseiller délégué, *en résidence à Ajac-*

cio, s'occupe des réclamations des habitants de « l'Ile de Beauté », aucune plainte ne s'est élevée concernant sa juridiction : c'est donc que l'institution présente quelque valeur.

— Le Décret de 1926 a laissé subsister les règles de procédure si savamment édifiées par la loi de 1889.

— Enfin, s'il n'a pas amené la révolution dans les sphères de la justice administrative, les quelques améliorations entreprises par lui laissaient prévoir une suite raisonnée de transformations graduelles qui, tôt ou tard, doivent faire des Conseils de Préfecture inter-départementaux une juridiction administrative sinon de droit commun comme le désire M. MARIN du moins présentant une digne et réelle importance.

SECTION II

LES DECRETS ET DISPOSITIONS CONCERNANT L'APPLICATION DU DECRET DU 6 SEPTEMBRE 1926

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, différents textes devaient compléter le Décret du 6 Septembre 1926.

Parmi les principaux, il nous faut citer et quelque peu analyser : les Décrets du 26 Septembre 1926, 5 Novembre 1926, 28 Décembre 1926, 21 Décembre 1927 et 23 Février 1928. Nous rappellerons ensuite l'art. 101 de la loi de finances du 31 Décembre 1928.

1°. — LE DECRET DU 26 SEPTEMBRE 1926

(Voir texte aux Annexes)

Ce texte contient les mesures jugées les plus urgentes et les plus importantes, nécessitées par la mise en vigueur du Décret du 6 Septembre. Il avait pour effet de combler quelques lacunes du Décret primitif et surtout de promulguer les modifications d'organisation et de pro-

cédure que la nouvelle institution entrainait avec elle. Il fallait concilier la loi de 1889 avec l'institution de Greffes nouveaux: ces Secrétariats-greffes Adjoints institués dans le département où ne siège par le Conseil. On permettait ainsi aux justiciables et aux administrations publiques de suivre de près la procédure, et de faire connaitre s'ils entendaient user d'observations orales soit devant le Conseiller délégué, soit devant le tribunal au complet. On étendait de même ces facilités en modernisant dans la phase de l'instruction les notifications qui ne se font plus seulement par la voie administrative, mais par lettres recommandées avec ou sans accusé de réception.

Dans l'art. 17, le Président, sauf en matière électorale et fiscale, obtient la délégation de jugements de référés très étendus pour décider, seul et d'accord avec les parties, les expertises ou enquêtes.

Enfin, une extension des pouvoirs du Conseiller délégué lui attribue la connaissance des contestations en matière d'affouage (nombreuses dans le Jura par exemple), et, exception faite pour les gestions occultes, en matière de comptes de gestion des comptabilités publiques.

Cette extension des pouvoirs des Conseillers relative à la comptabilité publique faisait l'objet peu après de l'art. 36 du :

2°. — *DECRET DU 5 NOVEMBRE 1926*

sur l'organisation et la décentralisation administrative

Cette disposition modifiait l'art. 157 de la loi du 5 Avril 1884 ainsi qu'il suit :

« Les comptes du receveur Municipal sont « apurés par le Conseil de Préfecture interdé- « partemental sauf recours à la Cour des Comp- « tes pour les Communes dont les revenus or- « dinaires dans les trois dernières années n'ex- « cédent pas 250.000 francs.

« Ils sont apurés et définitivement réglés par

« la Cour des Comptes pour les Communes dont
« le revenu est supérieur.

« Ces dispositions sont applicables aux comp-
« tes des Trésoriers des Hôpitaux et autres éta-
« blissements de bienfaisance ».

Il fallait élever le plafond de compétence car, les Conseils de Préfecture, étant donné la dévalorisation du franc, n'auraient pas eu le moindre compte à contrôler.

Cette modification, d'ailleurs peu importante, était suivie d'une suppression d'attributions beaucoup plus importante, celle édictée par :

3°. — *LE DECRET DU 28 DECEMBRE 1926*

Par application de l'art. 1er de la loi de Finances du 3 Août 1926, le Gouvernement s'attaquait aux attributions répressives des nouveaux Conseils. On a vu (supra) que, depuis l'an X, les Conseils de Préfecture étaient juges de contraventions de grande voirie d'un ordre intermédiaire entre la simple police et la correstionnelle, en matière de police de la circulation. Cette compétence découlait de la connaissance générale qu'ils possédaient du domaine public et de sa conservation.

Le Décret du 28 Décmbre 1926, présenté avec l'accord des Ministres de l'Intérieur et de la Justice, confia aux Tribunaux ordinaires les infractions à la police de la circulation sur les voies publiques et à leur conservation.

Les tribunaux administratifs ne conservaient plus en cette matière que le règlement de questions préjudicielles pouvant se poser notamment : pour les limites, la largeur, la consistance et les dépendances des voies publiques, la détermination de la catégorie dans laquelle on doit les ranger, l'objet et la portée des autorisations ou concessions accordées, enfin le caractère monumental des perspectives et des sites.

La dualité de juridiction que présentait le « *Code de la route* » ainsi supprimée permettait l'unification des règles de compétence et de procédure.

Nous ne nous attarderons pas à critiquer ou approuver cette mesure nous dirons seulement qu'elle fut appliquée en Algérie nous résrvant d'étudier plus loin comment et quand elle le fut, et les conséquences qui en résultèrent.

— Nous avons expliqué plus haut combien se faisait sentir la nécessité d'assurer des débouchés administratifs aux Conseillers, mais aussi de leur fournir les garanties les plus sûres de recrutement et d'avancement. Ebauchées dans le Décret du 6 Septembre 1926 ces garanties sont empruntées au projet MARRAUD pour figurer dans :

4°. — LE DECRET DU 21 DECEMBRE 1927

Ce texte comporte trois titres : recrutement, avancement et discipline.

Le recrutement est assuré par concours, temporairement suspendu pour permettre le recasement éventuel d'une partie des 148 Conseillers supprimés. Le Gouvernement s'est conservé le droit de nomination à certaines classes, le quantum qu'il s'est réservé paraît un peu élevé, de plus il semble que l'on n'exige pas suffisamment de titres des candidats à ces nominations. Et cependant les conditions d'avancement imposées aux membres des Conseils sont sévères.

Ceux-ci d'après l'art. 3 du titre II doivent figurer à un tableau d'ancienneté établi chaque année par une Commission dont la composition est fixée à l'art 4. Cette Commission assure le cas échéant les fonctions de Conseil de discipline pour appliquer une échelle de peines prévues.

Ces dernières transformations constituent un progrès véritable sur l'ancienne organisation qui, nous l'avons démontré, laissait à l'arbitraire ministériel la possibilité de faire avancer comme de remercier un membre des Conseils de Préfecture. On peut sans exagérer estimer que c'est un pas effectué vers l'inamovibilité.

Le législateur poursuivait d'autre part le plan de réduction d'attributions qu'il s'était traçé. C'est ainsi que :

5°. — *LA LOI DU 27 DECEMBRE 1927,*

dans ses articles 10, 11 et 12 instituait une procédure nouvelle en matière de réclamations fiscales. A vrai dire cette loi de finances incorporait dans son titre 1er les dispositions qui figuraient à l'art. 14 du projet MARRAUD. C'était l'utilisation obligatoire, pour les réclamations contentieuses, de la procédure préalable prévue à titre facultatif par la loi du 18 Juillet 1911.

Par ces textes, le contribuable se voit dans l'obligation de porter sa plainte, non plus devant le Conseil, mais devant l'Administration; en l'espèce, le Directeur des Contributions directes du chef-lieu de son Département. Ce Chef de service fait instruire la réclamation, prescrit s'il est besoin un supplément d'enquête et statue par décision motivée dans un délai de six mois.

Ce n'est qu'au cas où la décision ne lui donne pas satisfaction que le contribuable peut saisir le Tribunal Administratif, dans le délai d'un mois de la notification de la décision du Directeur.

Enregistrées au Greffe les demandes sont communiquées au Directeur qui les renvoie au Conseil après y avoir annexé les dossiers des réclamations primitives et fait procéder à l'intruction réglementaire.

Cette procédure obtint immédiatement le résultat recherché. Dès le 1er Juillet 1928 on a constaté la réduction à des proportions infimes du chiffre colossal de réclamations jusqu'alors adressées aux Conseils régionaux. Nous donnerons plus loin les résultats obtenus en Algérie.

Le 23 Février 1928 ont paru deux décrets concernant les Conseils inter-départementaux, ils avaient été prévus par le Décret de Septembre 1926. Ce sont :

6°. — *LE 1er DECRET DU 23 FEVRIER 1928,*

qui détermine les règles concernant le fonctionnement des Conseils de Préfecture inter-départementaux. Il déli-

mite l'autorité respective des Préfets et des Présidents. Il assure l'indépendance des magistrats vis à vis de l'Administration préfectorale pour tout ce qui touche à leurs attributions juridictionnelles. Il ne maintient l'exercice de la haute autorité du Préfet qu'en matière administrative et disciplinaire (sous réserve des dispositions du Décret du 21 Décembre 1927). Il précise les conditions dans lesquelles les attributions administratives peuvent être dévolues aux Conseillers.

Ce texte prévoit une disposition nouvelle destinée à faciliter le contrôle du travail juridictionnel des nouveaux Conseils, en décidant que les Présidents, à l'occasion de leur compte rendu annuel au ministre, mentionneront spécialement les raisons du retard apporté au jugement des affaires introduites depuis plus d'un an.

Ce décret paraissait en même temps que :

7°. — *Le 2e DECRET DU 23 FEVRIER 1928,*

relatif à l'organisation des secrétariats-greffes et des secrétariats-greffes adjoints, complémentairement au Décret du 26 Septembre 1926.

Le nombre et la composition de ces secrétariats sont arrêtés par le Préfet, dans son département, sur la proposition du Président du Conseil inter-départemental.

La nomination des titulaires ou des adjoints, les grades qui leur reviennent, leur avancement et leur dépendance, tant vis à vis du Préfet que du Président, sont nettement définis.

Des fonctions accessoires sont prévues pour ces agents.

Les locaux du Greffe doivent présenter certaines conditions; la réglementation des heures d'ouverture des bureaux y est ordonnée.

Nous aurons exposé toutes les mesures prises à la suite du Décret du 6 Septembre 1926 en citant :

8°. — *LA LOI DE FINANCES DU 31 DECEMBRE 1928* (article 101)

Cet article de la loi de finances suivait de près le Décret du 5 Novembre 1928 qui venait de fixer les traitements des Présidents et Conseillers.

L'art. 101, actuellement en vigueur dans la métropole, décide que les traitements des Conseillers correspondront aux traitements des Juges de Tribunaux civils de classes équivalentes et que les Présidents seront traités comme les Présidents des Tribunaux de 1re classe.

Nous citons d'autant plus volontiers ce texte qu'il nous parait corroborer l'opinion émise plus haut. N'est-ce pas là un essai d'assimilation qui permettra plus tard d'augmenter corollairement la stabilité des magistrats de l'ordre administratif ?

Mesure excellente au fond, mais que nous critiquerons en la forme.

Nous lui reprocherons de n'avoir pas prévu, entre les Conseillers de 1re et le Président, un échelon occupé dans la magistrature ordinaire par les Vice-Présidents. Une 1re hors classe s'impose si l'on ne crée point des Vice-Présidents dans les tribunaux inter-départementaux.

— Il convient encore de signaler le Décret du 20 Mars 1930 prévu par le Décret du 6 Septembre 1926 qui fixe les conditions suivant lesquelles sont attribuées les indemnités de déplacement aux Conseillers délégués (J. O. du 22 Mars p. 3108).

— Les textes additionnels au décret du 6 Septembre 1926 sont en partie utilisés en Algérie; nous les reprendrons à la suite du Décret du 7 Septembre 1927 en nous efforçant d'étudier les résultats de leur application à la colonie.

CHAPITRE II

LA REFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE EN ALGERIE

Souvent, pour éviter des difficultés d'application, et, par crainte de complications imprévisibles, les textes de lois promulgués dans la métropole ne portent pas « in fine » la mention « ces dispositions sont applicables à l'Algérie »....; mais, lorsque le législateur désire les étendre à la Colonie, il manifeste son intention dans le texte primitif par cette formule consacrée « un Décret ultérieur déterminera les dispositions relatives à l'application du présent texte en Algérie ».

C'est ainsi que *l'art. 13, paragr. 5, du Décret du 6 Septembre 1926* préparait et annoncait la publication du Décret devant réorganiser les Conseils de Préfecture d'Algérie à l'instar des Conseils métropolitains.

Un an après, *le 7 Septembre 1927*, le projet présenté par MM. Albert SARRAUT, Ministre de l'Intérieur, et POINCARE, Président du Conseil, sur avis du Gouverneur général de l'Algérie, était signé par le Président de la République.

SECTION I

LE DECRET DU 7 SEPTEMBRE 1927

(Voir texte aux Annexes)

Le Décret vise la Loi du 3 Août 1926 en son art. 1er, l'art. 13, paragr. 5, précité, le Décret du 23 Août 1898 sur l'organisation administrative de l'Algérie et l'avis du Gouverneur Général en date du 15 Septembre 1926, dont il s'est inspiré.

Il comprend 8 articles dont le premier est ainsi conçu :

« *Le Décret du 6 Septembre 1926, réorganisant les Conseils de Préfecture, s'applique à l'Algérie, sous réserve des modifications suivantes* ».

Le Décret de 1927 réorganise donc les Conseils de Préfecture suivant les dispositions du Décret métropolitain, mais il prévoit les modifications suivantes :

1°. — La compétence des Conseils n'est pas étendue au point de vue territorial (art 2). Chaque Conseil conserve son ressort (Département augmenté des Territoires du Sud correspondants — Décrets du 4 Juillet 1906 et 5 Mars 1908).

2°. — Les Conseils Algériens sont composés différemment de ceux de France. Leur organisation comprend un Président et deux Conseillers nommés par Décret sur présentation du Ministre de l'Intérieur (art. 3).

3°. — Une troisième dérogation est apportée au Décret du 6 Septembre 1926 par l'art. 4. Suivant la nature des litiges et intérêts en cause, les deux Secrétaires Généraux de la Préfecture : celui de l'administration et son collègue des Affaires Indigènes, ont la mission de remplir les fonctions de Commissaire du Gouvernement près le Conseil.

4°. — Rien n'est changé dans les attributions administratives des membres et présidents des Conseils Algériens.

— Enfin l'art. 7 prévoit la nomination des Présidents et Conseillers à dater du 1er Octobre 1926.

Quant au dernier article, il vise simplement l'éxécution et l'insertion du Décret.

— Le texte était simple et bref, mais il était précédé d'un exposé des motifs assez circonstancié qui faisait augurer le plus grand bien de la réforme projetée. Le rapport consignait :

1° — LES MOTIFS DU DECRET - LES AVANTAGES ESCOMPTES

(Voir texte aux Annexes)

Pour justifier la réorganisation telle qu'elle était conçue, le rapport exposait qu'en raison de :

« l'extrême étendue des départements Algériens
« dont le moindre est dix-sept fois plus grand
« qu'un Département métropolitain ordinaire et
« du peu de commodité des moyens de commu-
« nication »,

il n'était pas possible d'envisager la création réalisée en France par le Décret du 6 Septembre 1926. Cette création aurait d'ailleurs diminué le nombre des Conseillers en fonctions, compression difficile, étant donné qu'il aurait encore fallu distraire un Conseiller pour les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

La seule amélioration « de l'organisation qu'il était donc permis d'escompter, était « l'élimination du Préfet en tant que Président du Conseil et son remplacement par un Président spécial ».

Dans le domaine de la procédure, le Décret pensait également profiter de l'amélioration réalisée par l'art. 8 du Décret de 1926 : *l'institution du Conseiller délégué.*

L'exposé des motifs exprimait à ce sujet cette phrase :

« Institué aussi bien pour rapprocher le justi-
« ciable de la juridiction dans les départements
« désormais privés de leur tribunal administra-
« tif local, que pour hâter, du consentement des
« parties, la solution de modestes litiges et allè-
« ger notablement le rôle des audiences, le ré-
« gime du Conseiller délégué *est appelé à rendre*
« *en Algérie des services appréciables* à ce der-
« nier point de vue ».

Et le rapport continuait en affirmant que le Conseiller délégué :

« assurerait en Algérie, comme dans la métro-

« pole, *un fonctionnement meilleur et plus rapi-*
« *de de la justice administrative* ».

Et c'est à la faveur de tels arguments que le Décret de 1927 a vu le jour.

— L'exposé des motifs devait contenir quelques développements, ne fût-ce que pour excuser le maigre texte qu'il précédait.

Ne fallait-il pas à tout prix justifier une réorganisation qui visait à un seul but : la transformation d'un Vice-Président en Président ? Car, nous allons démontrer les réels avantages que pouvait présenter la deuxième amélioration résultant de l'application de l'art. 8 aux Conseils, si élégamment transformés !

2°. — *DISCUSSION SUR LES AVANTAGES ESCOMPTES*

A) *En ce qui concerne la Présidence.*

Le Décret de 1926 a effectivement retiré la Présidence du Conseil au Préfet. Mais chacun sait qu'en fait : en France, depuis 1865, le Préfet ne présidait pour ainsi dire jamais le Tribunal; en Algérie, depuis 1858, date de la création du Vice-Président, c'était pareil.

Les textes n'ont donc effectivement rien retiré au Préfet sinon un droit dont ils n'usait jamais. Ils ont construit un grade supérieur qui permet à un Conseiller, autrefois rémunéré par une indemnité de 1.500 francs, de toucher un traitement qui atteint un chiffre très élevé.

Nous n'avons pas l'intention de blâmer la création du Président qui, tout en rehaussant le prestige du Tribunal, permet aux Conseillers d'espérer un meilleur avenir.

Nous nous attachons simplement à faire ressortir le mince avantage de la création pour démontrer la juste valeur de la réforme algérienne.

D'ailleurs, à ce sujet, nous nous empressons de dire que, si le Préfet de France est actuellement complétement écarté de la fonction juridictionnelle, en Algérie,

malgré le Décret de 1927, le Préfet peut encore intervenir en matière de justice administrative, ce que ne désirait certes pas le législateur. Voici comment :

De par la composition des Tribunaux administratifs français la question de suppléance des membres ne se pose plus. En Algérie c'est différent. Les Conseils ne comportent que trois membres et, depuis l'application du Décret de 1927, chaque fois que les Conseils ont fonctionné avec un suppléant, celui-ci a été nommé par arrêté du Préfet (Décret du 29 Février 1898). Ce texte n'a pas pu être abrogé par la loi française; en serait-il ainsi, que les jugements rendus seraient entachés de nullité.

B) *En ce qui concerne l'application de l'art. 8 du Décret de 1926.*

L'institution du Conseiller délégué présente, il faut en convenir, le réel avantage de rapprocher le juge du justiciable et à la rigueur de permettre une plus rapide solution des litiges. Mais encore ne faut-il lui accorder le bénéfice de ces qualités qu'autant qu'il s'agit du Conseiller se déplaçant hors du Conseil ou de celui siègeant à résidence fixe hors du département où fonctionne le tribunal, tel le Conseiller de la Corse.

Il est en effet de notoriété courante que dans chaque Conseil de Préfecture comme dans les tribunaux ordinaires :

Un seul Juge connait l'affaire, un seul Juge prend le jugement que les autres magistrats, dans un soi disant délibéré, confirment sans observations. On sait également que le même genre d'affaires est le plus souvent traité par le même Juge, tandis qu'il nous serait possible de citer certains Conseils où, avant le Décret : annuellement, sinon depuis fort longtemps, la répartition des affaires entre les Juges était l'objet d'un règlement intérieur.

— Dans ces conditions, comment l'application de cette institution peut-elle rendre d'appréciables services en Al-

gérie ou alléger notablement le rôle des audiences, sur lequel nous nous promettons d'ailleurs de revenir amplement, par la suite ?

Pour rendre hommage à la vérité, il convient de dire qu'un des Conseils d'Algérie parait avoir mis en pratique cette institution, mais que rien n'a été fait dans les deux autres. Ceux-ci n'ont pas jugé nécessaire de l'utiliser, ils se sont contentés de continuer la procédure habituelle.

Les avantages procurés par le Décret de 1927 se réduisent donc simplement à la légalisation de deux coutumes, avec comme principale conséquence, un accroissement sensible de dépenses budgétaires.

Il suffirait de tirer argument du résultat ainsi obtenu pour condamner la réforme de 1927 en la classant dans les mesures inutiles; mais elle présente malheureusement de sérieux inconvénients.

3°. — INCONVENIENTS ET CRITIQUE DU DECRET DE 1927.

A) Il semble que le législateur ayant employé la formule consacrée dans l'art. 13, paragr. 5, du Décret de 1926 et inscrit en tête de celui de 1927 les termes rituels de l'application, toutes les dispositions prévues ou à prévoir par le texte primitif devaient « de plano » être mises en vigueur en Algérie, sauf, naturellement, les réserves indiquées en 1927.

Il n'en est rien et depuis 1928 la question est controversée.

La controverse s'est élevée au sujet des Décrets concernant les règles d'avancement des Conseillers de Préfecture Algériens et des pouvoirs des Préfets en matière de nomination du personnel des Greffes. Mais le débat menace de s'ouvrir à tout instant et pour toute matière aussi bien d'organisation que d'attributions des Conseils Algériens.

1°. — Etant donnés la composition spéciale des Con-

seils Algériens et le mode de nomination de leurs membres, les autorités métropolitaines refusent aux Présidents et Conseillers algériens l'égalité avec leurs collègues des tribunaux continentaux, et de les soumettre aux règles prévues par le décret du 21 Décembre 1927.

On leur oppose qu'ils n'ont pas été réformés en même temps que les Conseillers de France et que leurs Conseils ne portent pas le nom « d'inter-départementaux ».

S'appuyant sur l'autorité du Professeur MILLIOT de la Faculté d'Alger, les Conseillers d'Algérie soutiennent qu'en :

> « l'état de la rédaction de l'art. 13 du Décret du
> « 6 Septembre 1926 et de l'art. 1er du décret ap-
> « plicatif du 7 Septembre 1927 »,

les réglements pris en vertu des paragraphes un à quatre du dit article doivent être considérés comme applicables en Algérie (V. Annexes, copie lettre M. Milliot à Président du Conseil de Préfecture d'Alger).

M. MILLIOT, dans son argumentation, fait ressortir que la dénomination différente est sans influence sur le Décret, non moins que sur l'exécution des règlements qui en sont les corollaires.

> « Faute d'indications contraires, dit-il, la lo-
> « gique oblige à considérer les dispositions de
> « l'art 13 (paragr. 1 à 4) du Décret de 1926,
> « qui visent les mesures d'exécution, comme
> « ayant fait l'objet dans la formule générale
> « de l'art. 1er du Décret de 1927, d'une *décla-*
> « *ration implicite* en ce qui concerne le dé-
> « cret de 1926 relatif à l'organisation et la pro-
> « cédure, *implicite et anticipée* en ce qui con-
> « cerne les Décrets des 23 Février 1928 ».

Malgré cet avis éclairé, la controverse est toujours en l'état et la situation des Conseillers de Préfecture Algériens se trouve, de ce fait, en complet déséquilibre. Les Présidents et les Conseillers de 1re classe ne concourrent pas avec leurs collègues de France pour les vacances au

Conseil de Préfecture de la Seine (cas prévu pourtant à l'art 5 du Décret de 1926). Ils ne peuvent rentrer en France, à leur gré. D'autre part, l'avenir est alarmant :

Les 6 Conseillers Algériens sont tous de 1re classe, certains d'entre eux ayant une ancienneté d'au moins dix ans dans cette classe : on leur refuse de figurer au tableau d'avancement de Président, établi, chaque année, par la Commission prévue au Décret du 21 Décembre 1927.

Cet ostracisme s'expliquerait peut être si les vacances de la Présidence des Conseils Algériens étaient réservées aux seuls Conseillers de 1re classe de la Colonie. Mais il n'en est rien. D'abord, aucun texte ne le prévoit, ensuite, nous sommes persuadé que, le cas échéant, le Gouvernement sera trop heureux de combler la vacance par une candidature métropolitaine. C'est le moyen employé pour donner satisfaction à un parlementaire influent : on case son protégé en Algérie et l'on a encore la possibilité de satisfaire d'autres hommes politiques en faisant un « mouvement » dans l'administration préfectorale française.

Dans ces conditions, les Présidents ou Conseillers Algériens ne peuvent espérer : ni un avancement mérité, ni même un poste dans la métropole. Cependant, certains ont accepté leurs fonctions en Algérie avec la ferme intention de finir leur carrière en France, soit qu'ils s'y trouvèrent déjà au titre de Conseiller, soit que des attaches de familles les y rappellent.....

Et, voilà comment le Décret de 1927 a brisé l'avenir ou la carrière de fonctionnaires ayant toujours servi avec zèle et rempli avec dévouement les fonctions à eux confiées.

— *Etait-ce bien là le vœu du législateur ?*

B) Des difficultés d'interprétation ont surgi à l'occasion de l'organisation des Secrétariats-Greffes des Conseils de Préfecture.

Les Décrets métropolitains, notamment celui du 23 Février 1928, confient les nominations des greffiers au

Préfet, tout en fixant les grades auxquels doivent prétendre ces agents qui comptent toujours à l'effectif du personnel de l'administration départementale.

En Algérie, ce personnel des Préfectures est à la nomination du Gouverneur Général. Un conflit s'est élevé dans une Préfecture entre le Président et le Préfet qui tenait à conserver ses prérogatives.

On eut encore recours à la sage interprétation de M. le Professeur MILLIOT. Celui-ci déclara que ces nominations nouvelles ne représentent qu'une affectation d'ordre intérieur, d'un personnel relevant des Préfets en Algérie comme en France.

Nous partageons entièrement l'avis de l'éminent Professeur de la Faculté de Droit.

Après avoir examiné les avantages et les inconvénients que peut présenter l'introduction de la réforme en Algérie, il nous reste à étudier :

SECTION II

L'APPLICATION A L'ALGERIE DES DECRETS ET DISPOSITIONS COMPLETANT LE DECRET DE 1926

Ce n'est point chose aisée, car la plus haute fantaisie parait avoir présidé à cette opération.

C'est ainsi que certains ne sont appliqués qu'en partie. D'autres le furent dès leur promulgation ou longtemps après, et pour ainsi dire jamais simultanément dans les trois Conseils. Enfin, l'utilisation de plusieurs dispositions est fort problématique en raison de la composition même de ces derniers. Considérons les textes comme ci-dessus, dans leur ordre chronologique.

1°. — LE DECRET DU 26 SEPTEMBRE 1926.

Les règles concernant les Secrétariats-Greffes Adjoints n'ont aucun intérêt pour l'Algérie qui n'en posséde pas, c'est pourquoi les articles du décret qui les visent; notam-

ment des N^os^ 1 à 8, sont inutilisés par les Conseils de la Colonie.

L'institution du Conseiller délégué occupe la plus grande place dans le Décret. Nous avons expliqué plus haut le fonctionnement et la valeur des services que l'on en pouvait attendre. Aussi, ne faut-il pas s'étonner, qu'en Algérie, sauf l'un deux, tous les Conseils l'aient considérée comme superfétatoire et l'aient délaissée.

En résumé, *les seules dispositions du Décret du 26 Septembre 1926* ayant pu trouver leur application en Algérie sont celles prévues aux art. 9 et 17. On utilisera parfois le pli recommandé pour la sûreté ou la rapidité d'une notification et, d'autre part, le Président pourra être tenté de profiter un tantinet de l'extension des pouvoirs de référé que lui confie l'art. 17.

2°. — LE DECRET DU 5 NOVEMBRE 1926.

L'art. 36 du Décret du 5 Novembre 1926 complété par l'art. 2 du Décret du 12 Novembre 1926 fait l'objet d'une surveillance particulière du Procureur Général près la Cour des Comptes qui revendique *la compétence de cette dernière aussitôt* que les recettes ordinaires du budget d'une Commune atteignent *250.000 francs.*

Les Conseils Algériens ont continué sans aucune difficulté les opérations des comptes qui leur étaient soumis par les Directions des Contributions Diverses.

3°. — LE DECRET DU 28 DECEMBRE 1926.

Ce Décret n'a pas été appliqué en Algérie, comme on pourrait le croire, à l'occasion de la réforme de 1927. A cette époque la police de la circulation et du roulage y était soumise au régime du Décret du 4 Juillet 1924, connu sous le nom de « *Code de la route* ».

Les Directeurs d'un service, celui des travaux publics, dénoncèrent la possibilité d'attribuer à la Colonie les dispositions figurant au Décret de 1926. C'est ainsi que, par deux décrets simultanés, du 15 Avril 1930; le Code

de la route était révisé en ce qui concerne seulement la police du roulage et de la circulation.

Par incidence, les Conseils de Préfecture devaient abandonner aux Tribunaux Ordinaires les pouvoirs répressifs qu'ils détenaient des lois anciennes des 7 - 11 Septembre 1790 et Floréal an X.

Chacun interpréta à sa façon cette nouvelle réglementation, se désaisissant à sa guise et sans accord préalable avec les autres. Il est d'ailleurs curieux de rappeler que les tribunaux ordinaires ont opposé quelque résistance à cette extension de leurs attributions....

Il serait intéressant de discuter cette abrogation des anciennes lois révolutionnaires; mais il nous suffit de constater qu'en cette matière, alors que le Décret de 1927 pouvait et devait appliquer « de plano » le texte du 28 Décembre 1926 (sauf réserves nécessaires), on a eu recours, pour ce faire, à un texte nouveau. Texte qui était publié quatre ans après l'original et suscitait de nombreuses difficultés d'application.

Nous avons exposé au début de ce chapitre celles que rencontre encore actuellement :

4°. — LE DECRET DU 21 DECEMBRE 1927,

par contre il en fut bien autrement pour :

5°. — LA LOI DU 27 DECEMBRE 1927.

Cette loi, de finances, qui apportait en France par ses art. 10 - 11 - 12 et 13 de sérieuses modifications à la procédure contentieuse suivie jusqu'alors pour les contestations fiscales (Contributions directes), fut appliquée « de plano » en Algérie, dans les délais fixés, c'est-à-dire le 1er Juillet 1928.

En l'absence de texte..... *une simple décision administrative* l'avait ordonné.

Cette décision émanait de la Direction des Services financiers du Gouvernement Général.

M. le Gouverneur Général, dans une circulaire du

31 Décembre 1927 (N° 100), expliquait à ses services que les règles régissant en France le contentieux des Contributions directes étaient applicables dans leur ensemble à la Colonie. Cet axiome découlerait de l'art. 15 de la loi du 23 Décembre 1884, ainsi conçu :

> « Les règles appliquées en France pour le « contentieux en matière de contributions di- « rectes sont applicables en Algérie ».

De telle sorte que, depuis 1928, ne parviennent plus aux Greffes des Conseils de Préfecture que les réclamations auxquelles le Directeur n'a pas donné entière satisfaction.

En résumé, on constate le contraire de ce qui s'était produit pour l'application du Décret du 28 Décembre 1926; la loi de Décembre 1927 fut appliquée sans texte en Algérie. L'incohérence se poursuivait.

A la façon dont les Décrets du 6 Septembre 1926 et du 21 Décembre 1927 furent respectés on peut imaginer le sort qui fut réservé au :

6°. — 1° DECRET DU 23 FEVRIER 1928

Relatif au fonctionnement des Conseils inter-départementaux. Etant donnée la composition des Conseils Algériens, ce texte n'a même pas été mis en vigueur en ce qui concerne la partie du compte rendu annuel des Présidents relative aux affaires en retard.

Quant au :

7°. — 2° DECRET DU 23 FEVRIER 1928

Complétant l'organisation des Secrétariats-Greffes; nous avons déjà cité les difficultés d'application auxquelles il a donné naissance. La moindre mésentente entre le Président et le Secretaire Général de l'Administration viendra activer le feu sous la cendre que le texte dissimule dans sa conception.

Enfin, pour terminer, nous ferons remarquer sans nous y attarder que :

8°. — LA LOI DE FINANCES DU 31 DECEMBRE 1928 (article 101).

concernant les traitements, et :

9°. — LE DECRET DU 20 MARS 1930,

relatif aux frais de déplacement du Conseiller délégué n'ont pas leur emploi en Algérie.

SECTION III

CONSEQUENCES GENERALES ET CRITIQUES DE LA REFORME EN ALGERIE

En France, la réforme de 1926, visant à la suppression des Conseils de Préfecture et à la création de Conseils régionaux :

A retiré la Présidence du Tribunal au Préfet, supprimé le Commissaire du Gouvernement étranger, obtenu par fusion la diminution des juridictions administratives départementales, entraînant ainsi une compression du personnel et des dépenses des anciens Conseils. En même temps qu'elle assurait des garanties de carrière aux nouveaux membres des Conseils régionaux, elle a instauré le Conseiller délégué, innovation dans l'ordre juridictionnel améliorant la nouvelle organisation. Elle a relevé le niveau de recrutement des Conseillers mais aussi leur traitement. Les Greffes ont été réorganisés. Enfin, en délimitant à nouveau la compétence des Conseils inter-départementaux, la réforme a su conserver, dans leur ensemble, les sages dispositions de la loi de 1889.

En regard, *quels résultats peut-on attribuer à la réforme algérienne de 1927 ?*

Son unique résultat, nous l'avons amplement démontré, fut de transformer en Présidence la Vice-Présidence, légalisant ainsi une simple situation de fait, mais n'écartant pas, comme en France, le Préfet du tribunal administratif.

Nous avons dit ce qu'il fallait penser du Conseiller délégué.

— *Le bilan des conséquences heureuses de la réforme est donc rapidement établi; mais malheureusement la liste des fâcheuses est fort longue. La réforme a commis des erreurs en matière de législation, d'organisation et d'attributions.*

A) *LEGISLATION.*

Les règles ordinaires en matière de législation algérienne n'ont pas été respectées.

L'application des Décrets de 1927 et suivants dénote une véritable incohérence : tandis que certaines dispositions pouvaient et devaient être appliquées, elles ne le furent point; par contre, d'autres qui ne devaient point l'être, le furent. On a trié dans les textes ce qui plaisait ou paraissait utile, négligeant d'adopter le restant. Sans souci d'une réglementation unique, les Conseils les ont utilisés séparément et à leur guise. Par simple décision administrative un texte de loi fut mis en vigueur.

B) *ORGANISATION.*

La composition des Conseils n'est pas changée.

Les Secrétaires Généraux remplissent toujours les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

L'organisation métropolitaine n'est plus semblable à celle de la Colonie. C'est, en quelques traits de plume, l'abandon de l'œuvre d'assimilation réalisée par la République de 1848; presque le retour aux Conseils de Direction des affaires civiles d'antan. De plus, en perpétuant dans la Colonie l'ancien organisme, on a créé une nouvelle exception à l'unité de la justice administrative du 1er degré. N'était-ce point suffisant de compter déjà comme tels : le Conseil de Préfecture de la Seine, le Tribunal administratif d'Alsace-Lorraine et les Conseils du Contentieux des Colonies, sans y ajouter encore l'Algérie ?

Pourquoi s'être servi de ces trois départements bien

Français, que, depuis longtemps, l'on proclame « le prolonguement de la France » pour essayer d'y faire pousser, dans la fonction administrative, un hydride à la manière des plants de vigne qui les couvrent ?

Le pis est que ce défaut de conception se retourne contre les fonctionnaires qui composent les Conseils. Il les condamne à vivre hors la loi française, à être traités comme des étrangers, alors que leurs bons et loyaux services témoignent de leur dévouement et de leur attachement à l'administration française. L'armée d'Afrique fait campagne en Algérie; en faire partie, est un titre de gloire ! Comment le même pays peut-il engendrer la disgrâce de ses fonctionnaires ?

Nous nous refusons à croire qu'ainsi l'a voulu le législateur.

La réforme, par ailleurs, *n'a pas prévu* les réductions qui devaient s'effectuer dans :

C) *LES ATTRIBUTIONS.*

a) C'est ainsi que, pour les Impôts, à la suite de l'application de la loi du 27 Décembre 1927, le chiffre des réclamations en matière fiscale jugées par les Conseils Algériens s'est littéralement effondré. *Le Conseil d'Alger*, qui examinait, pendant les années 1925 - 26 et 27, une moyenne annuelle de 10.000 réclamations (30.084 en 3 ans) n'en a plus jugé que *2836, entre le 1er Janvier 1928 et le 31 Mars 1931*; alors que, dans la même période, le Directeur des Contributions d'Alger a réglé *24.472 contestations* fiscales de même nature.

Le Conseil d'Oran avait une moyenne annuelle un peu supérieure (près de 11.000) représentant *32.413 réclamations*; cette moyenne est tombée à 3.742 dans le même laps de temps et la Direction des Contributions d'Oran s'est occupé de *24.344 affaires* similaires.

En ce qui concerne le *Conseil de Constantine* les chiffres sont encore plus éloquents : alors que, dans les *années 1925 - 26 et 27*, le Conseil Constantinois réglait *46.995 réclamations* de contributions (moyenne annuel-

le 15.665), du 1er Janvier 1928 au 31 Mars 1931 il n'a examiné que 7.958 contestations. Par contre, la Direction départementale des Contributions à traité 51.844 réclamations.

Nous assurons l'authenticité de ces chiffres, tout en faisant remarquer que ceux de 1928 sont indiqués pour toute l'année, tandis qu'une discrimination entre les affaires traitées avant et après le 1er Juillet 1928 aurait davantage fait ressortir la diminution des affaires portées aux rôles des Conseils. (V. Annexes, tableau).

— De cette année 1928 date l'anémie des rôles des Conseils de Préfecture Algériens. *L'on peut, sans contredit, affirmer que, depuis cette époque, le nombre des affaires qu'on y juge suffit à peine (sauf en période électorale) à assurer un maximum de deux audiences mensuelles dans chaque département.*

— Une autre réduction d'attributions concerne :

b) Les contraventions de grande voirie. — L'application à l'Algérie des dispositions du Décret du 28 Décembre 1926 par celui du 15 Avril 1930, doit également diminuer sensiblement le nombre des contraventions de grande voirie jugés par les Conseils. Le tableau figurant aux annexes ne peut donner d'indications à ce sujet, quoique le chiffre de contraventions jugées à Constantine en 1930 soit légèrement inférieur à celui de 1929. Cela provient de ce que les pouvoirs repressifs en matière de police du roulage et de la circulation n'ont été transmis aux tribunaux ordinaires, dans le Département de Constantine, *qu'après le 15 Septembre 1930,* et que, l'année agricole 1928 - 29 ayant été très sèche, le Conseil de l'Est a dû juger un supplément de contraventions à la police des eaux.

Il faut s'attendre très certainement, au cours des prochaines statistiques, à relever de grosses différences en moins; nous citerons comme preuve les dires de juges de paix de villes qui ont été contraints de consacrer une audience par semaine à ces contraventions dont le nombre tend à augmenter considérablement.

— *Il est inadmissible* que la réforme n'ait pas prévu les réductions d'attributions qui allaient résulter de textes connus ou en préparation lorsqu'elle fut conçue.

En résumé, nous supposons que le Gouvernement a été tout bonnement induit en erreur à l'occasion de cette réforme.

On n'a pas suffisamment approfondi la matière; par suite on a opté pour une solution incomplète. *Il se présentait cependant deux solutions très simples* soit :

1°. — Le maintien de l'ancienne organisation avec des attributions.

Soit :

2°. — L'assimilation complète avec la métropole, sauf quelques rares dérogations.

1° — LE MAINTIEN DE L'ORGANISATION ANCIENNE AVEC EXTENSION DES ATTRIBUTIONS

Conserver à l'Algérie son organisation ancienne, c'était la spécialiser; on devait en profiter pour augmenter les attributions de ses Conseils au lieu de les réduire.

C'est ainsi que l'on aurait pu leur attribuer la compétence, en premier et dernier ressort, d'une grande partie de litiges peu importants actuellement soumis à la juridiction du Conseil d'Etat. Exemples :

En matière fiscale, leur confier sans appel : les actions tendant à des allocations pécunaires de moins de 5.000 francs; les demandes d'exonération d'impôt sur le chiffre d'affaires au-dessous d'un taux de 2.000 francs; les demandes en décharge ou réduction dont le quantum ne dépasserait pas 500 francs;

— Rendre aux Conseils, partiellement au moins, la connaissance, comme ils l'avaient autrefois, des questions de *propriété indigène* (ainsi, les homologations d'enquête lorsqu'il n'y a pas de réclamations) ;

— Leur transférer une grande partie du contentieux des *Contributions diverses;*

— Leur donner compétence en 1er ressort pour les litiges *en matière d'adjudication* de marchés de travaux publics;

— Soumettre à leur juridiction *les réclamations électorales* concernant les chambres de commerce;

— S'inspirer des projets MARIN et MARRAUD pour leur faire juger *en dernier ressort les élections* (Municipales, Djemaas, délégués sénatoriaux, Prud'hommes).

Les solutions seraient autrement rapides et tout en conservant au Conseil d'Etat un rôle de cour de Cassation devant laquelle joueraient les recours pour incompétence, vice de forme ou violation de la loi, on libérerait les rôles de la Haute juridiction administrative du poids encombrant d'affaires de peu d'importance.

Et, — qui sait ? — *une expérience* tentée sur trois Conseils pourrait peut être, par la suite, inspirer de salutaires réformes à l'organisme métropolitain !!

— Mais, la réforme qui se présentait sous les meilleurs auspices était sans contredit :

2°. — L'ASSIMILATION COMPLETE AVEC LA METROPOLE, SAUF QUELQUES RARES DEROGATIONS

Cette question va être étudiée dans la quatrième partie, car c'est elle qui nous a paru réunir le plus d'avantages et les moindres inconvénients.

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE — ESSAI DE RÉFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE EN ALGÉRIE

ETUDE — ESSAI DE REFORME.

Au cours de précédents chapitres nous avons exposé les diverses formes présentées par la juridiction administrative du 1er degré en France et en Algérie. Nous avons étudié, notamment, les transformations successives, en Algérie, qui l'ont conduite au régime d'assimilation de 1848.

Depuis plus de trois quarts de siècle, dans ce domaine comme dans tous les autres, l'assimilation des organismes administratifs métropolitain et algériens a fait ses preuves; elle a surtout permis d'aller plus avant dans le progrès et les réalisations.

C'est pourquoi, joignant à cette étude notre critique de la réforme de 1927, nous ne croyons pas faire fausse route en préconisant pour l'Algérie un régime similaire à celui dont bénéficie la France depuis 1926.

Nous ne craignons pas d'être taxé de présomption, car nous n'avons pas le mérite d'inventer la solution que nous soutenons. L'étude des divers projets et propositions de réforme nous a enseigné que des esprits clairvoyants et avisés ne reculaient pas devant la stricte assimilation.

MM. FALLIERES, BARTHOU, MARRAUD et MARIN, dans leurs projets, ne séparaient pas l'Algérie de la France. Ils la dotaient d'une organisation judiciaire administrative identique.

Si l'on veut bien scruter l'art. 13, paragraphe 5, du Décret de 1926 et le projet de M. Jean DURAND, ne ressort-il pas du texte comme de l'exposé des motifs qu'il n'a jamais été question d'écarter l'Algérie, de lui donner une organisation séparée; mais plutôt et seulement de confier à un Décret applicatif le soin de régler les petites modifications nécessaires à l'adaptation d'un régime nouveau....

SECTION I

REFUTATION DES OBJECTIONS A L'APPLICATION DU DECRET DE 1926 A L'ALGERIE.

Quelles ont été les raisons invoquées dans l'exposé des motifs de 1927, pour écarter le principe de l'application à l'Algérie de la réforme métropolitaine.

Il faut avouer que *ces raisons ne sont point d'importance.* Il convient, toutefois, de les examiner pour les réfuter.

Elles *forment deux sortes d'objections :*

1°. — Les premières sont relatives à la composition des Conseils Algériens en 1926 et à l'impossibilité matérielle de restreindre leur personnel pour les calquer sur ceux de France.

2°. — Les autres concernent l'étendue des ressorts des trois juridictions Algériennes et le peu de commodité des moyens de communication qui éloigneraient trop les justiciables d'un Conseil inter-départemental siègeant à Alger.

1°. — Nous ne nous appesantirons pas sur les premières, car il ressort nettement de notre étude détaillée des attributions des Conseils Algériens que, non seulement les Conseillers sont en nombre suffisant, mais que leur nombre peut être restreint et que, même *moins nombreux, ils pourront assurer la besogne qui leur incombera.* A titre indicatif, signalons que, pendant 6 ans : de 1925 à 1930, le Conseil de Préfecture de Constantine a jugé une moyenne annuelle de 14 affaires (13,66) *purement contentieuses* et de 44 si l'on compte les élections.

Il ne faudrait pas trop s'étonner du faible chiffre d'affaires contentieuses ainsi réglées par les Conseils de Préfecture algériens.

Cela résulte en partie, nous l'avons dit (V. supra) de ce que la Colonie a été dotée comme la Métropole

d'un Comité Consultatif de réglement amiable des entreprises de travaux publics et de marchés de fournitures.

Cette institution date de l'Arrêté gouvernemental du 18 Mai 1917. Elle a pour but, comme son nom l'indique, de rechercher, dans chaque litige soumis à son examen, des bases susceptibles d'être équitablement adoptées pour la liquidation amiable des comptes.

Le Comité comprenait à ses débuts :

L'Inspecteur Général des Ponts et Chaussées de l'Algérie, PRESIDENT;

Deux Ingénieurs en Chef des Ponts et Chaussées;

Un Conseiller de Gouvernement;

tous désignés pour trois ans et assistés de :

l'Avocat Conseil de la Direction des travaux publics au Gouvernement Général.

Le Comité était complété par des membres siègeant à titre purement consultatif et en vertu de différents textes.

Depuis 1927, une cinquantaine d'affaires environ ont été soumises à l'examen du Comité. Toutes concernaient des litiges roulant sur plusieurs centaines de mille francs.

Il est assez rare que les entrepreneurs en cause n'aient pas accepté les propositions amiables soumises par le Comité au Gouverneur Général, en vue du règlement de chaque litige.

Lorsque l'affaire ne reçoit pas de solution amiable, l'article 4 du Décret de 1917 prévoit que l'avis du Comité, ne représentant qu'un document d'ordre intérieur, ne peut être maintenu au dossier administratif, en minute comme en copie. Si, donc, l'affaire est portée devant le tribunal administratif, il ne peut être ni produit ni utilisé à la barre.

On peut affirmer que les entrepreneurs ont une très grande confiance dans cet organisme, surtout depuis qu'il

a été adjoint au Comité, avec voix délibérative, deux nouveaux membres :

1°. — Un Membre technique (Arrêté du 23 Mai 1927).

2°. — Le Professeur de Droit Administratif à la Faculté de Droit d'Alger (Arrêté du 9 Janvier 1929).

— Cette digression sur une institution de réelle valeur fait ressortir la possibilité de diminuer encore le nombre des affaires, soumises ou à soumettre aux Conseils algériens et, par voie de conséquence, de réduire leur personnel.

Avec ce que nous savons déjà, *cette réduction de personnel* n'apparaît plus comme un obstacle à la création d'un tribunal administratif inter-départemental à Alger: mais comme *UNE NECESSITE devant entraîner* normalement *une réorganisation* des Conseils algériens dont le CONSEIL REGIONAL d'Alger serait *le type modernisé*, ainsi que nous le démontrerons dans l'exposé que nous développerons plus loin.

2°. — L'objection qui paraît présenter quelque valeur : La « considération primordiale » ayant décidé les rédacteurs du texte de 1927, a trait à l'étendue des ressorts et au peu de commodité des moyens de communication.

La création d'un tribunal inter-départemental au chef-lieu de la Colonie a effrayé ceux qui avaient la mission d'appliquer à l'Algérie le Décret de 1926. Ils ont eu la crainte que les distances ne rebutent les justiciables.

D'abord nous nous permettrons de leur déclarer qu'ils ont commis là une erreur psychologique. Le plaideur, généralement, croit à son bon droit; non seulement l'éloignement du juge ne l'effraie pas; mais il irait au bout du monde s'il pensait y trouver la balance de Thémis.

On pourrait dire que la perpective de voyages, même longs et coûteux, ne gène plus l'administré ou le contribuable. En ce temps de « diligences périmées », où nous vivons, l'indigène, lui-même, prend très volontiers la « ma-

china » et encore mieux les autobus ou la camionnette légère qui le conduisent souvent, par de simples pistes, jusqu'à la porte de son domicile.

On pourrait dire que, depuis 1927, les moyens de transport ont progressé dans des proportions fantastiques, et que, si le règne de l'avion n'est pas encore arrivé, la distance ne compte plus.

On pourrait dire que la plupart des procès importants en matière de travaux publics proviennent de difficultés survenues entre la Colonie et des grandes sociétés dont le siège social n'est même pas en Algérie : qu'il serait par conséquent préférable pour ces entreprises de plaider plutôt à Alger qu'à Oran ou Constantine en raison des commodités des transports maritimes.

De même, il serait aisé de tirer argument de ce fait patent : que les jugements des Conseils de Préfecture ne portent pas sur des affaires civiles nécessitant de nombreux déplacements des parties en cause, mais sur des contestations administratives pour lesquelles une instruction écrite suffit tandis que les parties se présentent en personne à l'audience, sans même avoir besoin de mettre en mouvement un Officier Ministériel.

Mais nous ne nous contenterons pas d'une semblable réfutation.

Il nous plaît d'étudier d'une façon pratique, objective, quel sort serait réservé au justiciable dans l'hypothèse envisagée.

Il faut considérer deux cas :

A) Celui concernant les territoires du Sud.

B) Celui concernant les territoires du Nord.

A) *LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LES TERRITOIRES DU SUD.*

Il suffit de jeter un coup d'œil sur une carte complète de l'Algérie pour se rendre compte que, dans l'im-

mensité de ces territoires, peu importe la distance. Tel qui vient de Reggan ou de Ouallen se rendra aussi aisément à Alger qu'à Oran; l'habitant des Oasis ou de Ouargla préférera traverser le M'Zab et gagner Alger au lieu de partir en direction de Constantine, d'autant que sur la Capitale montent un plus grand nombre de caravanes ou convois. L'éloignement du Juge et du justiciable ne présente donc aucune importance pour les affaires litigieuses dont certaines, au surplus, pourraient être réglées par un Conseiller délégué.

Si l'on se place au point de vue travaux publics, on peut constater :

Que depuis le 10 Août 1920, date de la création du service des travaux publics des territoires du Sud, *aucune* affaire n'a été soumise à la juridiction des Conseils de Préfecture. Cependant, depuis cette époque, le montant des travaux effectués a dépassé *50 millions.*

Il se peut que l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 Mars 1930, interprétant la loi de 1851, sur le régime des eaux au sahara, apporte *quelques affaires* au Conseil de Préfecture; mais la jurisprudence aura tôt fait de réduire ces réclamations qui, par leur essence même, demeurent limitées.

D'ailleurs, pour ces questions, la solution doit être plus pratique à Alger. Nous sommes persuadés, qu'avec la présence dans ce chef-lieu des services centraux de la Direction des territoires du Sud et des services qui en dépendent, l'instruction des affaires, facilitée par des renseignements obtenus sur le champ, n'en serait que plus rapide et plus appréciée.

B) *LA JUSTICE ADMINISTRATIVE ET LES TERRITOIRES DU NORD.*

Nous allons réfuter simplement par quelques exemples l'objection qui est soulevée quant aux territoires du Nord de l'Algérie.

Nous ne contestons pas que d'assez longues distances sépareraient le justiciable d'un Conseil inter-départemental à Alger. Mais nous tempérerons cet inconvénient par l'intervention du Conseiller délégué qui juge toutes les affaires de minime importance. Nous avons cité *le Conseil inter-départemental de Nice*, déléguant un Conseiller en résidence fixe à Ajaccio : la juridiction de ce Conseiller fonctionne normalement et sans plainte à son encontre depuis bientôt cinq ans. Les insulaires qui désirent la justice du Conseil entier doivent, après avoir parcouru une partie de l'île, affronter une traversée de douze heures par tous les temps pour aller plaider à Nice. *Cette situation n'est-elle pas moins satisfaisante* que celle pouvant résulter de la création d'un tribunal inter-départemental à Alger avec deux Conseillers détachés l'un en résidence à Oran et l'autre à Constantine ?

La Commission des bénéfices de guerre qui traitait tous les litiges de la Colonie en la matière, n'avait-elle pas son siège à Alger ?

Les élections de Conseiller Général ne sont pas jugées en Algérie mais à Paris...

D'autre part, nous avons en Algérie *la Cour d'Appel d'Alger*, qui comprend 17 tribunaux de 1re instance, 17 justices de paix à compétence ordinaire et 96 autres à compétence étendue : n'est-elle pas un *exemple saisissant de justice à grand ressort territorial ?* Faut-il ajouter que les appelants ne viennent pas seulement des lointains horizons de l'Algérie mais que les Tunisiens eux-mêmes accourent du fond des Syrtes pour demander justice à la Cour d'Alger.....

Ces exemples nous interdisent tout commentaire et, joints aux arguments précédents, ils doivent permettre de conclure que *rien ne s'oppose à la création d'un tribunal inter-départemental à Alger.* nous allons donner en contre partie dans la :

SECTION II

EXPOSE D'UN PROJET APPLIQUANT A L'ALGERIE AVEC QUELQUES MODIFICATIONS LES DISPOSITIONS DU DECRET 6 SEPTEMBRE 1926

Après la critique, l'œuvre constructive s'impose. Elle doit être commode, puisqu'il s'agit de faire bénéfi-dans leur intégralité, si possible.

Le projet de réforme doit abroger complètement les dispositions du Décret de 1927.

La composition du Conseil inter-départemental doit comprendre suffisamment de membres pour assurer le fonctionnement de la justice au siège d'Alger avec distraction d'un Conseiller pour remplir les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

Le nombre des Conseillers du siège doit être augmenté de deux unités pour assurer les services de Conseiller délégué à Oran et Constantine.

Par ces moyens, on conçoit que *le Préfet, supprimé comme Président, n'aurait plus la moindre action* sur la composition du tribunal, alors que le Secrétaire Général ne remplirait plus les fonctions de Commissaire du Gouvernement.

La fusion des juridictions algériennes serait effective et on obtiendrait *une compression de dépenses sérieuse,* consécutive à la suppression de deux Présidents.

***Les garanties* de nomination et d'avancement consenties aux Conseillers de la métropole joueraient pleinement en faveur des Conseillers Algériens qui, avec le Président seraient (comme antérieurement à 1927) compris dans les cadres métropolitains de l'Administration préfectorale.**

On remédierait ainsi, justement, aux graves inconséquences, pour ne pas dire injustices, issues du Décret de

1927 à l'encontre des Conseillers Algériens, qui, nous l'avons expliqué plus haut, ne méritent pas les mesures d'ostracisme dont ils sont l'objet depuis la réforme.

Dans un article 8 le projet instituerait, comme le Décret de 1926, *l'organisation du Conseiller délégué* mais avec la même stipulation que pour la Corse, c'est-à-dire l'obligation de résidence fixe pour les chefs-lieux d'Oran et de Constantine.

Cette institution, nous l'avons démontré, a fait ses preuves en Corse, elle nous parait préférable à celle du « Conseiller balladeur ».

Toutes les modalités pour les nomination et suppléance de ces Conseillers délégués spéciaux devront être envisagées dans le texte.

Ne pas faire des Conseillers un corps fermé de magistrats, mais se conserver la possibilité d'en extraire, à l'occasion, un membre en vue de lui confier des attributions administratives, nécessitera de la réforme qu'elle *laisse aux Conseillers leurs attributions administratives.* Cependant comme pour la France, elles seront *prévues exceptionnellement et limitativement.*

Les missions individuelles et délégations dérivant du Préfet feront l'objet d'une suppression complète. Chaque Préfecture d'Algérie posséde en effet actuellement 2 Secrétaires Généraux titulaires et un chef de Cabinet Secrétaire Général.

Et, si l'on adjoint à ces fonctionnaires de premier plan de l'administration préfectorale, un cabinet constitué de sous-chef et d'attachés, on peut conclure que le Préfet peut se dispenser aisément des services individuels des Conseillers.

La signature devra, comme en France, être retirée aux membres du Conseil inter-départemental.

La réorganisation du Secrétariat-Greffe d'Alger et des Secrétariats-Greffes Adjoints d'Oran et de Constantine sera calquée sur les similaires de la métropole.

De même que pour les Conseillers, cette organisation nouvelle entrainera une *économie sérieuse* qui se complètera par la réduction du personnel subalterne des Greffes actuels remis à la disposition des Préfets.

Tous les décrets métropolitains, ultérieurs au décret de 1926, devront recevoir également leur application en Algérie.

Les règles de procédure en vigueur dans la métropole le seront en Algérie avec, si l'on veut, les petites dérogations habituelles en matière de délais.

Cette réforme devra évidemment susciter *quelque scrupule :* celui de ne pas briser, sinon d'arrêter la carrière de fonctionnaires très honorables.

En France, par suite de l'application du Décret de 1926, 148 Conseillers de Préfecture anciens ont été mis à la suite ou en demeure de faire valoir leurs droits à la retraite. On s'est efforcé, soit d'en recaser une grande partie dans d'autres administrations, soit de faire patienter les autres en attendant des vacances. Ceux-ci prirent le nom de rattachés, leur nombre est à l'heure actuelle insignifiant. Ils n'étaient plus que 20 le 11 octobre 1930.

— La réforme envisagée laisserait deux membres des Conseils actuels algériens sans poste. Il serait fort aisé de les recaser dans l'adminitration préfectorale, ou de laisser faire valoir des droits à la retraite.

Pour le *classement des Conseillers en* vue de leur utilisation dans le nouveau Conseil on pourrait convoquer la même commission qui a jugé les titres des Conseillers de France lors de la réforme de 1926.

Pour terminer, nous dirons que, si le Projet MARIN instituant un Conseil régional à Alger estimait à 115.000 francs l'économie réalisée par la suppression de personnel; avec la réforme telle que nous la concevons le chiffre de cette économie serait d'un ordre de grandeur bien supérieur en raison des augmentations de traitement

qui se sont succédé depuis 1926 et de la réduction telle que nous l'envisageons. Nous chiffrons l'économie à environ *220.000 francs* se décomposant ainsi : 2 Présidents (140.000 frs.), 2 Secrétaires Greffiers (65.000 frs.), employé divers (15.000 frs.).

La somme est légèrement inexacte et inférieure en raison du relèvement des traitements des agents de l'administration départementale, qui doivent en bénéficier, à dater du 1er Octobre 1930.

On doit avouer qu'elle représenterait pour un personnel assez réduit : *une véritable économie.*

Enfin, pour donner une idée exacte de la possibilité d'appliquer sans difficulté les textes métropolitains à l'occasion de la réforme préconisée, nous donnons ci-après un texte de décret tout préparé. Ce texte est la copie du décret de 1926 avec les modifications jugées nécessaires pour le rendre plus applicable à l'Algérie.

Il fera partie de la :

SECTION III

TEXTE

Texte d'un projet de Décret supprimant les Conseils de Préfecture d'Algérie et créant un Conseil de Préfecture inter-départemental.

Le Président de la République Française;

Vu le Décret du 6 Septembre 1926

Vu le Décret du 7 Septembre 1927

Vu..... etc.....

Sur la proposition du Président du Conseil, du Ministre des Finances, et du Ministre de l'Intérieur :

Décrète :

ARTICLE 1er. — Les Conseils de Préfecture d'Algérie sont supprimés et remplacés par un Conseil de Pré-

fecture inter-départemental, dont la compétence territoriale s'étendra également aux territoires du Sud.

ARTICLE 2. — Ce Conseil de Préfecture inter-départemental portera le nom des départements compris dans sa circonscription.

Il pourra également être désigné sous le nom de Conseil inter-départemental d'Alger.

ARTICLE 3. — Ce Conseil se compose d'un Président et de six Conseillers, dont l'un est chargé des fonctions de Commissaire du Gouvernement.

ARTICLE 4. — Les Présidents et les membres du Conseil de Préfecture inter-départemental d'Alger sont nommés par décret, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du Gouvernement Général.

Sera désigné chaque année par arrêté du Gouverneur Général celui des membres ou son suppléant qui sera chargé des fonctions de Commissaire du Gouvernement.

ARTICLE 5. — Les membres du Conseil de Préfecture inter-départemental sont divisés en trois classes. Les classes sont personnelles.

Les Conseillers de 3e classe, dont le recrutement est temporairement suspendu, seront recrutés ultérieurement au concours parmi les candidats âgés de 25 ans au moins et de 30 ans au plus au 1er Janvier de l'année du concours, qui, justifiant avoir satisfait aux obligations imposées par les lois sur le recrutement de l'armée, sont pourvus du diplôme de licencié en droit.

Les Conseillers de 2e classe sont recrutés dans la proportion des trois quarts des emplois vacants parmi les Conseillers de 3e classe, et les Conseillers de 1re classe dans la même proportion parmi les Conseillers de 2e classe. (Voir Note).

Le Président du Conseil inter-départemental est recruté exclusivement parmi les Conseillers de 1re classe de

---

NOTE. — Comme pour les magistrats de l'ordre judiciaire en Algérie (Décret du 30 Oct. 1908 art. 9) le Certificat d'études de Législation Algérienne et de droit musulman pourrait être exigé des Conseillers à partir de la deuxième classe.

France et d'Algérie figurant au tableau d'avancement. Les Président ou Conseillers de 1re classe du Conseil de Préfecture inter-départemental d'Alger participeront avec leurs collègues de même rang de la métropole pour le recrutement des membres du Conseil de Préfcture de la Seine en conformité de l'art. 5. du Décret du 6 Septembre 1926.

Le surplus des emplois de Conseillers de 1re et de 2e classe ne pourra être attribué qu'à des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires publics.

ARTICLE 6. — Le Conseil de Préfecture inter-départemental d'ALGER comprend : un Secrétaire Greffier, et s'il y a lieu, un ou plusieurs Secrétaires Greffiers Adjoints appartenant aux personnels des Préfectures, dont un en résidence fixe à la Préfecture de chacun des départements de la circonscription autre que celui où siège le Conseil.

Demeurent dépenses obligatoires à la charge des départements les frais de matériel nécessités par le fonctionnement du Conseil de Préfecture inter-départemental.

ARTICLE 7. — Les règles relatives aux attributions juridictionnelles et administratives des Conseils de Préfecture supprimés, à la procédure devant ces Conseils et aux recours formés contre leurs arrêtés, demeurent applicables au Conseil de Préfecture inter-départemental et aux décisions de ce Conseil, sous réserve des modifications qui seront jugées nécessaires ou déterminées par les décrets portant application du Décret du 6 Septembre 1926.

ARTICLE 8. — Un ou plusieurs membres du Conseil de Préfecture inter-départemental sont désignés par le Président de ce Conseil pour statuer par délégation du Conseil et sans intervention du Ministère public, mais sauf recours devant le Conseil d'Etat, sur les catégories d'affaires ci-dessous énumérées :

1°.— Les demandes en mutation de cote et en exemption temporaire d'impôts directs auxquelles l'admidroit intégralement.

2°. — Les réclamations en matière fiscale que l'administration compétente propose de rejeter comme entachées d'un vice de forme ou présentées hors délai, celles pour lesquelles il y a lieu de donner acte d'un désistement, ou à l'occasion desquelles les intéressés n'auront pas, dans le délai d'un mois à dater de la notification à eux faite, déclaré qu'ils refusent d'accepter le dégrévement partiel proposé par l'administration

3°. — Toutes autres réclamations en matière fiscale dans les cas où les intéressés, ayant demandé à présenter ou faire présenter des observations orales, déclarent accepter qu'il soit statué sur le litige par le Conseiller délégué au chef-lieu du département où ils sont domiciliés;

4°. — Les contraventions de voirie dans le même cas que celui qui est prévu au paragraphe précédent.

Au début de chaque année judiciaire, un arrêté du Président du Conseil de Préfecture inter-départemental établit la liste des Conseillers appelés à statuer par délégation du Conseil et fixe les règles relatives à leur remplacement en cas d'empêchement.

Toute affaire portée devant un Conseiller statuant par délégation du Conseil peut, en tout état de cause, et tant qu'un jugement n'a pas été rendu, être renvoyée devant le Conseil de Préfecture, soit d'office, par le Président, soit par le Juge saisi.

Les Conseillers délégués prévus au présent article devront être, en ce qui concerne les départements de Constantine et d'Oran en résidence fixe à Constantine et Oran; la désignation de ces Conseillers sera faite, au début de chaque année judiciaire, par arrêté du Gouverneur Général, sur la proposition du Président du Conseil de Préfecture inter-départemental d'Alger.

Un arrêté de même nature pourra prévoir les suppléances.

ARTICLE 9. — Un Conseiller peut être commis par le Conseil dont il fait partie ou par le Président de ce Conseil, pour procéder, soit au chef-lieu de tout département compris dans la circonscription et autre que celui du siège, soit sur les lieux, à des enquêtes et à toutes autres mesures d'instruction.

ARTICLE 10. — Le Conseil de Préfecture inter-départemental peut être appelé à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le Préfet du Département d'Alger. Il en sera de même des Conseillers délégués en résidence fixe à Constantine et Oran.

ARTICLE 11. — Dans les départements où ne siège pas le Conseil de Préfecture inter-départemental, les attributions exercées antérieurement à titre individuel par des Conseillers de Préfecture sont dévolues par arrêté du Préfet, à d'autres fonctionnaires placés sous ses ordres.

ARTICLE 12. — A titre transitoire et par dérogation aux dispositions de l'art 5 du présent décret une commission spéciale composée d'un Président de section au Conseil d'Etat ou d'un Conseiller d'Etat, Président, d'un Maître des requêtes au Conseil d'Etat, d'un Président de Conseil de Préfecture, désignés par le ministre de l'Intérieur, du Directeur du personnel et de l'administration générale au ministère de l'Intérieur et du Président du Conseil de Préfecture de la Seine, établira, après examen des titres, la liste des membres des Conseils de Préfecture, en fonctions au moment de la promulgation du présent décret, aptes à faire partie du Conseil de Préfecture inter-départemental d'Alger.

Les membres des Conseils de Préfecture supprimés qui ne seront pas replacés dans les cadres du Conseil de Préfecture inter-départemental prévu par le présent décret seront, soit attachés à titre temporaire, en surnombre, à l'un des Conseils de Préfecture inter-départementaux, soit appelés à d'autres fonctions publiques. Ils conserveront leur traitement jusqu'à leur nomination dans un poste régulier.

Les membres des Conseils de Préfecture déplacés par application du présent décret seront indemnisés de leurs frais de déménagement dans des conditions qui seront fixées par le Ministre de l'Intérieur.

ARTICLE 13. **— Les Décrets ayant déterminé les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du décret du 6 Septembre 1926 seront appliqués avec toutes modifications utiles.**

ARTICLE 14. **— Le présent décret entrera en vigueur à la date du..**

Sont abrogées, à partir de cette date, toutes les dispositions législatives et réglementaires contraires à celles du présent décret et des décrets qui interviendront pour son exécution, notamment celles du Décret du 7 Septembre 1927.

ARTICLE 15. **— Le Président du Conseil, le Ministre des Finances, et le Ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera, dans un délai de trois mois soumis à la ratification des Chambres.**

CONCLUSION

CONCLUSION

En dehors des considérations particulières exposées dans cet ouvrage, la réforme envisagée procède de motifs d'ordre plus général.

Au cours d'une carrière administrative déjà longue, il nous a été donné de constater que si la spécialisation est reine dans l'industrie, si son utilité se fait sentir dans les professions libérales, il n'en est pas de même dans les services administratifs.

La « cloison étanche » ne doit pas y exister; elle constitue une entrave à la bonne expédition des affaires tandis que dans le même bureau, dans la même direction comme dans la même administration le « Roulement » du personnel est un bien.

Nous connaissons certains services où l'absence d'un seul employé suffit à en arrêter le fonctionnement.

Le personnel, pour être plus apte, doit être interchangeable.

Et, nous disons encore mieux : lorsque les administrations métropolitaines comprennent les mêmes cadres que celles des Colonies et surtout de l'Algérie, on doit faire « rouler » les fonctionnaires qui les composent.

Ceux-ci apportent avec eux des méthodes et des idées nouvelles, un esprit différent qui leur permettent tout en respectant les traditions locales d'obtenir souvent des résultats autrement intéressants que ceux de leurs collègues indigènes.

Ne spécialisons donc pas les institutions algériennes; efforçons nous plutôt d'augmenter le nombre de celles qui pourraient fusionner, de permettre ainsi l'échange de leurs agents. L'Algérie peut apporter à la France une

sève nouvelle: mais celle-ci lui doit. en revanche. les fruits de son expérience accumulés au cours des siècles.

— Et puis. l'Algérie n'est-elle pas une fille de France ? Ses trois départements ne sont-ils pas ses enfants. au même titre que les provinces françaises. qu'il faille les considérer comme des pays frontières ?

Il n'est pas très loin le temps où. faisant connaissance pour la première fois avec la mère patrie. de nombreux algériens y sont débarqués pour y demeurer définitivement.....

Ceux qui revinrent. ont-ils déjà perdu. parce qu'éloignés. le sentiment d'affection maternelle dont on les couvait alors ?

Toute action séparatiste venant de la métropole est condamnable...

D'ailleurs. pourquoi le législateur s'efforcerait-il d'obtenir l'assimilation dans le domaine politique tandis qu'ils changerait de programme dans l'administratif ?

Enfin. depuis bientôt deux ans. un marasme industriel, commercial et financier paralyse les affaires mondiales.

En France. l'impressionnant relèvement réalisé par M. POINCARE ne nous a pas immunisés contre le mal dont souffrent les autres nations. Nous devons payer la stabilisation du franc. Et. alors que la démagogie s'empare de nos finances. nous sommes à un moment où les dépenses les plus légitimes ne peuvent être admises qu'en fonction des possibilités qui existent de les couvrir. Car les Français sont arrivés à la limite de l'impôt. la matière imposable est saturée.

Il faut donc imiter les autres pays : comprimer. restreindre. économiser dans toutes les parties du budget si l'on veut surmonter la crise.

L'Algérie subit naturellement le contre coup de cette grave situation. Dans nombreuses administrations une réduction de personnel jointe à une simplification de mé-

thodes administratives compliquées et surannées s'imposent. Nous ne sommes pas assez riches pour nous permettre des gaspillages à seule fin de montrer et de gonfler des services qui intéressent surtout les fonctionnaires qui en vivent. Suivons l'exemple de ceux qui n'ont pas hésité à réduire d'au moins trente pour cent le nombre de leurs fonctionnaires et continuons par d'autres compressions budgétaires.

Vu :
Le Président de la thèse,
Louis MILLIOT.

Vu :
Le Doyen,
M. MORAND.

Vu et permis d'imprimer :
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
D. MOREAU.

ANNEXES

ANNEXES

EXTRAIT DU REGISTRE DES ARRETES DU CONSEIL DE DIRECTION D'ORAN

Installation par M. MERCIER, Directeur des Affaires Civiles de la Province d'Oran en qualité de Président.

L'an 1847 le samedi 13 Novembre à 7 heures du matin M. MERCIER, Directeur des Affaires civiles de la Province d'Oran appelé en cette qualité à Présider le Conseil de Direction institué par l'art. 4 de **l'ordonnance royale du 1er Septembre 1847** a réuni sur sa convocation dans une des salles de la Direction des Affaires civiles qu'il a affectée aux séances du Conseil de Direction, les membres désignés pour faire partie de ce Conseil.

Etaient présents :

MM. MERCIER, Directeur des Affaires civiles;
Vicomte BARBERI, Conseiller désigné;
Baron GARBE, Conseiller désigné.

M. DEMANCHE, autre Conseiller chargé par arrêté ministériel de remplir les fonctions de Secrétaire ne s'étant pas présenté a été remplacé par le Baron GARBE.

Lecture est donnée de :

1°. — **L'ordonnance royale du 26 Octobre 1847** qui nomme comme membres du Conseil de Direction de la province d'Oran :

MM. DEMANCHE, ancien auditeur au Conseil d'Etat,
BARBERI, ancien Chef de bureau à la Direction générale des Affaires civiles,
GARBE, Chef de bureau à la Direction des Travaux Publics à Alger.

2°. — **L'arrêté ministériel du 27 Octobre 1847** nomme M. DEMANCHE membre du Conseil de Direction comme

Secrétaire de la Direction des Affaires civiles de la Province.

Les Conseillers ont prêté le serment suivant :

Je jure fidélité au roi des Français, obéissance à la charte constitutionnelle et aux lois du Royaume.

.....

Remise a été faite à Alger à M. GARBE par M. de MILHAU, Secrétaire du Conseil du Contentieux de 86 dossiers et affaires non terminées par le Conseil du Contentieux passées en l'état au Conseil de Direction de la Province.

.....

Le Conseil est aussitôt entré en séance et a jugé de nombreuse affaires. (10)

Signé : **MERCIER,**

CONSEIL DE PREFECTURE DU DEPARTEMENT DE LA PROVINCE D'ORAN

Institué par l'arrêté du Président du Conseil chargé du Pouvoir exécutif en date du 9 Novembre 1848

Extrait du REGISTRE des Procès-Verbaux des Séances

PREMIERE SEANCE : 26 Mars 1849.

L'an 1849, le lundi, vingt-six mars à huit heures du matin.

Le Préfet de la Province d'Oran a convoqué à la Préfecture (Salle du Conseil) :

M. BARBEBRI, et
M. DE LORMEL,

appelés aux fonctions de Conseillers de Préfecture par arrêté du Président de la République du 8 Février dernier.

Et ces fonctionnaires s'étant réunis à lui;

Il leur a donné lecture de l'Arrêté du Président du Conseil chargé du pouvoir exécutif, en date du 9 Décembre 1848, lequel portant organisation de l'Administration Générale en Algérie, crée un Département dans la Province d'Oran et y institue un Conseil de Préfecture. Le Préfet fait remarquer que l'art. 13 de cet arrêté attribue aux Conseils de Préfecture de l'Algérie les mêmes attributions qu'en

France, et celles qui avaient été précédemment conférées aux Conseils des Directions par la législation spéciale de l'Algérie;

Le Préfet donne lecture de l'Arrêté du Président de la République en date du 8 Février 1849, qui nomme aux fonctions de Conseiller de Préfecture d'Oran :

MM. BARBERI et DE LORMEL, précédemment Conseillers de Direction à Oran et Léon GADAUD de LATAYE, Commisaire Civil à Ténez.

Enfin le Préfet donne lecture de l'Arrêté du Ministre de la Guerre du 8 Février 1849, qui désigne M. DE LORMEL pour remplir les fonctions de Secrétaire Général de la Préfecture d'Oran;

MM. BARBERI et DELORMEL ayant ensuite déclaré accepter les fonctions qui leurs sont conférées, le Préfet déclare le Conseil de Préfecture installé à courir de ce jour.

A dix heures la séance est levée.

Le Préfet,
Signé : GARDE.

Les Conseillers,
DELORMEL, BARBERI, GADAUD DE LATAYE

DECRET DU 6 SEPTEMRE 1926

Décret supprimant des conseils de préfecture et créant des conseils de préfecture inter-départementaux (Journal officiel du 9 septembre 1926).

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE; — Vu la loi du 3 août 1926, notamment en son art. 1er; — Sur la proposition du président du conseil, ministre des finances, et du ministre de l'intérieur; — Décrète :

Art. 1er. — Les conseils de préfecture autres que celui de la Seine sont supprimés et remplacés par vingt-deux conseils de préfecture inter-départementaux, conformément aux indications du tableau ci-dessous :

TABLEAU DES CONSEILS DE PRÉFECTURE INTER-DÉPARTEMENTAUX

Décret du 6 Septembre 1926

SIÈGES des Conseils de Préfecture inter-départementaux	DÉPARTEMENTS COMPRIS DANS LA CIRCONSCRIPTION
Châlons-sur-Marne..	Marne, Aisne, Ardennes, Aube.
Nancy.....	Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges
Dijon	Côte-d'Or, Haute-Marne, Nièvre, Yonne.
Besançon.....	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort.
Clermont-Ferrand..	Puy-de-Dôme, Allier, Cantal, Haute-Loire, Lozère.
Lyon.....	Rhône, Ain, Ardèche, Loire, Saône-et-Loire.
Grenoble.....	Isère, Drôme, Hautes-Alpes, Savoie, Haute-Savoie.
Marseille..	Bouches-du-Rhône, Basses-Alpes, Vaucluse.
Nice	Alpes-Maritimes, Corse, Var.
Montpellier.....	Hérault, Gard, Pyrénées-Orientales.
Toulouse.....	Haute-Garonne, Ariège, Aveyron, Aude, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne.
Pau.....	Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Gers, Landes.
Bordeaux.....	Gironde, Charente-Inférieure, Dordogne, Lot-et-Garonne.
Limoges	Haute-Vienne, Corrèze, Creuse, Indre.
Poitiers.....	Vienne, Charente, Indre-et-Loire, Deux-Sèvres.
Nantes.....	Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Marihan, Vendée
Rennes.....	Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Mayenne
Orléans..... ..	Loiret, Cher, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher.
Rouen.....	Seine-Inférieure, Eure, Oise, Somme.
Caen.....	Calvados, Manche, Orne, Sarthe.
Lille	Nord, Pas-de-Calais.
Versailles.....	Seine-et-Oise, Seine-et-Marne.

Art. 2. — Ces 22 conseils de préfecture inter-départementaux portent le nom des départements compris dans leurs circonscriptions.

Ils peuvent également être désignés sous le nom du chef-lieu du département où ils siègent.

Le conseil de préfecture de la Seine conserve sa circonscription et son organisation actuelles.

Art. 3. — Les conseils de préfecture inter-départementaux se composent d'un président et de quatre conseillers, dont l'un est chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement.

Art. 4. — Les présidents et les membres des conseils de préfecture inter-départementaux sont nommés par décret sur la proposition du ministre de l'intérieur.

Sont désignés, dans la même forme, ceux des membres de ces conseils qui sont chargés des fonctions de commissaire du Gouvernement.

Art. 5. — Les membres des conseils de préfecture inter-départementaux sont divisés en trois classes. Les classes sont personnelles.

Les conseillers de 3e classe, dont le recrutement est temporairement suspendu, seront recrutés ultérieurement au concours parmi les candidats âgés de 25 ans au moins et de 30 ans au plus au 1er janvier de l'année du concours, qui, justifiant avoir satisfait aux obligations imposées par les lois sur le recrutement de l'armée, sont pourvus du diplôme de licencié en droit.

Les conseillers de 2e classe sont recrutés dans la proportion des trois quarts des emplois vacants parmi les conseillers de 3e classe, et les conseillers de 1re classe dans la même proportion parmi les conseillers de 2e classe.

Les présidents des conseils de préfecture inter-départementaux sont recrutés exclusivement parmi les conseillers de 1re classe.

Les membres du conseil de préfecture de la Seine sont recrutés dans la proportion de la moitié parmi les présidents ou conseillers de 1re classe des conseils de préfecture inter-départementaux.

Le président et les présidents de section de ce conseil sont choisis parmi les membres de ce conseil ou les membres du Conseil d'Etat.

Le surplus des emplois de conseillers de 1re et de 2e classe ne pourra être attribué qu'à des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires publics.

Art. 6. — Chaque conseil de préfecture inter-départemental comprend : un secrétaire greffier, et, s'il y a lieu, un ou plusieurs secrétaires greffiers adjoints appartenant aux personnels des préfectures, dont un en résidence fixe à la préfecture de chacun des départements de la circonscription autres que celui où siège le conseil.

Demeurent dépenses obligatoires à la charge des départements les frais de matériel nécessités par le fonctionnement des conseils de préfecture inter-départementaux et de leurs scrétariats-greffes.

Art. 7. — Les règles relatives aux attributions juridictionnelles et administratives des conseils de préfecture supprimés, à la procédure devant ces conseils et aux recours formés contre leurs arrêtés, demeurent applicables aux conseils de préfecture inter-départementaux et aux décisions de ces conseils, sous réserve des modifications qui seront jugées nécessaires et seront déterminées par des décrets ultérieurs.

Art. 8. — Un ou plusieurs membres de chaque conseil de préfecture inter-départemental et du conseil de préfecture de la Seine sont désignés par le président de ces conseils pour statuer par délégation du conseil et sans intervention du ministère public, mais sauf recours devant le Conseil d'Etat, sur les catégories d'affaires ci-dessous énumérées :

1° — Les demandes en mutation de cote et en exemption temporaire d'impôts directs auxquelles l'administration des contributions directes propose de faire droit intégralement;

2° — Les réclamations en matière fiscale que l'administration compétente propose de rejeter comme entachées d'un vice de forme ou présentées hors délai, celles pour lesquelles il y a lieu de donner acte d'un désistement, ou à l'occasion desquelles les intéressés n'auront pas, dans le délai d'un mois à dater de la notification à eux faite, déclaré qu'ils refusent d'accepter le dégrèvement partiel proposé par l'administration;

3° — Toutes autres réclamations en matière fiscale dans les cas où les intéressés, ayant demandé à présenter ou faire présenter des observations orales, déclarent accepter qu'il soit statué sur le litige par le conseiller délégué au chef-lieu du département où ils sont domiciliés;

4° — Les contraventions de voirie dans le même cas que celui qui est prévu au paragraphe précédent.

Dans les cas prévus aux alinéas 3° et 4° ci-dessus, le conseiller délégué se transporte au chef-lieu du département, où les intéressés demandent à présenter des observations orales.

Dans les cas prévus aux quatre alinéas ci-dessus, le conseiller délégué peut statuer, soit au chef-lieu du département où le litige s'est produit, soit au siège du conseil.

Au début de chaque année judiciaire, un arrêté du président du conseil de préfecture inter-départemental ou du conseil de préfecture de la Seine établit la liste des conseillers appelés à statuer par délégation du conseil et fixe les règles relatives à leur remplacement en cas d'empêchement.

Toute affaire portée devant un conseiller statuant par délégation du conseil peut, en tout état de cause, et tant qu'un jugement n'a pas été rendu, être renvoyée devant le conseil de préfecture ou, s'il y a lieu, l'une des sections de ce conseil, soit d'office, par le président, soit par le juge saisi.

Le conseiller délégué prévu au présent article pourra être, en ce qui concerne le département de la Corse, en résidence fixe à Ajaccio; la désignation de ce conseiller sera faite, au début de chaque année judiciaire, par arrêté du ministre de l'intérieur, sur la proposition du président du conseil de préfecture inter-départemental des Alpes-Maritimes, du Var et de la Corse, dont ce conseiller fera partie.

Art. 9. — Un conseiller peut être commis par le conseil dont il fait partie ou par le président de ce conseil, pour procéder, soit au chef-lieu de tout département compris dans la circonscription et autre que celui du siège, soit sur les lieux, à des enquêtes et à toutes autres mesures d'instruction.

Art. 10. — Les conseils de préfecture inter-départementaux peuvent être appelés à donner leur avis sur les questions qui leur sont soumises par les préfets des départements de leur circonscription.

Art. 11. — Dans les départements où ne siège aucun conseil de préfecture inter-départemental, les attributions exercées antérieurement à titre individuel par des conseillers de préfecture sont dévolues, par arrêté du préfet, à d'autres fonctionnaires placés sous ses ordres.

Art. 12. — A titre transitoire et par dérogation aux dispositions de l'art. 5 du présent décret, une commission spéciale composée d'un président de section au Conseil d'Etat ou d'un conseiller d'Etat, président, d'un maître des requêtes au Conseil d'Etat, d'un vice-président de conseil de préfecture, désignés par le ministre de l'intérieur, du directeur du personnel et de l'administration générale au ministère de l'intérieur et du président du conseil de préfecture de la Seine, établira, après examen des titres, la liste des membres des conseils de préfecture, en fonctions au moment de la promulgation du présent décret, aptes à faire partie des conseils de préfecture inter-départementaux.

Les membres des conseils de préfecture supprimés qui ne seront pas replacés dans les cadres des conseils de préfecture inter-départementaux prévus par le présent décret seront, soit attachés à titre temporaire, en surnombre, à l'un des conseils de préfecture inter-départementaux, soit appelés à d'autres fonctions publiques. Ils conserveront leur traitement jusqu'à leur nomination dans un poste régulier.

Les membres des conseils de préfecture déplacés par application du présent décret seront indemnisés de leurs frais de déménagement dans des conditions qui seront fixées par le ministre de l'intérieur.

Art. 13. — Des décrets ultérieurs détermineront les mesures nécessaires pour assurer l'exécution du présent décret et fixeront notamment :

1°. — Les règles applicables aux membres des conseils de préfecture, en ce qui concerne l'avancement, la discipline et la limite d'âge;

2°. — Les règles concernant le fonctionnement de ces conseils et, éventuellement, leur division en sections;

3°. — Les indemnités de déplacement et les frais de transport des membres des conseils de préfecture inter-départementaux appelés à se rendre, par application de l'art. 8 du présent décret, dans un département autre que celui du siège du conseil;

4°. — Les règles relatives à l'organisation des secrétariats-greffes et aux allocations spéciales pouvant être accordées aux fonctionnaires et agents des préfectures faisant partie de ces secrétariats-greffes;

5°. — Les dispositions relatives à l'application du présent décret en Algérie.

Art. 14. — Le présent décret entrera en vigueur à la date du 1er octobre 1926.

Sont abrogées, à partir de cette date, toutes les dispositions législatives et réglementaires contraires à celles du présent décret et des décrets qui interviendront pour son éxécution, notamment celles de l'arrêté du 19 fruct. an 9 et celles du décret du 16 juin 1808.

Art. 15. — Le président du conseil, ministre des finances, et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera, dans un délai de trois mois, soumis à la ratification des Chambres.

DECRET DU 26 SEPTEMBRE 1926

Décret ayant pour objet de fixer des règles d'organisation et de procédure en vue d'assurer l'application du décret du 6 septembre 1926, ainsi que de compléter les dispositions de ce décret (Journal Officiel du 29 septembre 1926).

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE; — Sur la proposition du président du conseil, ministre des finances, et du ministre de l'intérieur; — Vu la loi du 3 août 1926, art. 1er; — Vu le décret du 6 septembre 1926; — Décrète :

Art. 1er. — Les greffes des conseils de préfecture inter-départementaux comprennent :

1°. — A la préfecture du siège du conseil, un bureau central;

2°. — Dans chacune des autres préfectures de la circonscription, un bureau annexe.

Le service de chaque bureau annexe est assuré par l'un des secrétaires greffiers adjoints institués par l'art. 6 du décret du 6 septembre 1926.

Le greffe du conseil de préfecture de la Seine conserve son organisation spéciale.

Art. 2. — Tout secrétaire greffier adjoint chargé d'un bureau annexe du greffe demeure, au point de vue admi-

nistratif et disciplinaire, sous l'autorité du préfet du département dont relève le personnel auquel il appartient.

Toutefois, il reçoit directement, pour la marche du service qu'il assure, toutes instructions utiles du président du conseil de préfecture inter-départemental.

Art. 3. — Sauf dans les cas spécialement prévus par les dispositions des art. 12 à 16 ci-après, toute requête introductive d'instance peut être déposée, soit au bureau central, soit au bureau annexe du greffe établi à la préfecture du département où le litige s'est produit.

Dans le cas où la requête a été déposée à l'un des bureaux annexes, le secrétaire greffier adjoint marque cette requête, ainsi que les pièces qui y sont jointes, d'un timbre indiquant la date de leur arrivée; il les transmet, par la voie administrative, au bureau central du greffe.

Il tient un registre d'ordre pour l'inscription des dates d'arrivée et de transmission des pièces.

Il a qualité pour délivrer aux parties, sur leur demande, le certificat prévu au paragraphe 3 de l'art. 1er de la loi du 22 juillet 1889.

Art. 4. — Dans tous les cas où le conseil de préfecture est, en vertu d'une disposition légale, tenu de statuer dans un délai déterminé, ce délai ne court que de l'arrivée des pièces au bureau central du greffe.

Art. 5. — Les règles prévues à l'art. 3 ci-dessus sont applicables aux demandes formulées par voie de dépôt d'un original d'exploit d'huissier, en conformité de l'art. 4 de la loi du 22 juillet 1889.

Art. 6. — Tout secrétaire greffier adjoint chargé d'un bureau annexe du greffe a qualité pour donner l'avertissement prévu au paragraphe 2 de l'art. 3 de la loi du 22 juillet 1889, en cas d'absence ou d'insuffisance des copies des requêtes introductives d'instance.

Art. 7. — La communication aux parties défenderesses des requêtes introductives d'instance est faite immédiatement après l'enregistrement de ces requêtes au bureau central, ou à l'un des bureaux annexes du greffe, soit par le président du conseil de préfecture, soit par le secrétaire greffier ou le secrétaire greffier adjoint compétent, agissant au nom et par ordre du président, en conformité des instructions générales ou spéciales reçues de lui.

Toutefois, le président peut toujours faire régler ces communications par le conseil statuant en chambre du conseil.

Art. 8. — Les règles fixées aux articles 3, 5, 6 et 7 ci-dessus sont applicables aux mémoires en défense ou en réplique, aux mémoires contenant demandes incidentes, aux requêtes en intervention, aux désistements et aux requêtes en opposition.

Art. 9. — L'avertissement prévu au paragraphe 2 de l'art. 3 de la loi du 22 juillet 1889, ainsi que les diverses notifications et avertissements ayant trait à l'instruction et au jugement des affaires, et notamment prévus aux **art.** 10, § 2, 15, 21, 25, § 3, 28, 33, 44 et 54 de cette loi, continueront d'être effectués en la forme administrative; mais ces avertisements et notifications peuvent tous être transmis et remis à personne ou à domicile, aussi bien au moyen de lettres recommandées pour lesquelles avis de réception est, s'il y a lieu, demandé à la poste, que par la voie administrative.

Les règles à observer, quant à l'emploi de l'un ou de l'autre de ces modes de transmission, sont fixées par le président.

Art. 10. — Lorsque les mémoires en défense ou en réplique ont été produits ou que les délais fixés pour leur production sont expirés, le dossier est transmis au conseiller rapporteur désigné par le président.

Les notifications auxquelles donne lieu tout supplément d'instruction ordonné en chambre du conseil sur la proposition du conseiller rapporteur, sont faites en conformité des dispositions contenues aux art. 7 et 9 ci-dessus.

Art. 11. — Les parties ou leurs mandataires peuvent prendre connaissance au bureau central du greffe des pièces de l'affaire, sans déplacement.

Toutefois, le président du conseil peut autoriser le déplacement des pièces, pendant un délai qu'il détermine, à l'un des bureaux annexes du greffe, soit sur la demande des avocats ou des avoués chargés de défendre les parties, soit sur la demande des administrations publiques intéressées.

En cas de nécessité reconnue, il peut également autoriser la remise momentanée de ces pièces, pendant un délai qu'il détermine, entre les mains de ces avocats ou avoués ou des repésentants de ces administrations publiques.

Art. 12. — En matière de contraventions de voirie, les citations et autres pièces seront déposées au bureau du greffe établi à la préfecture du département où le procès-verbal a été dressé.

La communication à l'administration compétente de la défense produite par l'inculpé et la communication à l'inculpé de la réponse faite par l'administration sont effectuées, s'il y a lieu, en conformité des règles fixées par l'art. 7 ci-dessus.

Art. 13. — A partir de l'entrée en vigueur du présent décret et pour les contraventions ayant fait l'objet d'un procès-verbal dressé dans un département autre que celui du siège du conseil, la citation devra, quand l'intéressé est domicilié dans ce département, l'inviter à faire connaître :

1°. — S'il entend présenter ou faire présenter des observations orales;

2°. — Si, en vue de la présentation de ces observations à la préfecture du département où le procès-verbal a été dresssé, il accepte la juridiction du conseiller délégué statuant seul en conformité de l'art. 8, n° 4, du décret du 6 septembre 1926.

Pour toutes les contraventions auxquelles s'applique le paragraphe précédent et ayant donné lieu à citation antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret, l'inculpé, s'il a manifesté l'intention de présenter des observations orales, sera averti par l'administration ou, à défaut, par le secrétaire greffier adjoint compétent, de la faculté qui lui est accordée par l'art. 8, n° 4 précité, du décret du 6 septembre 1926 et invité à faire connaître si, en vue d'user de cette faculté, il accepte la juridiction du conseiller délégué.

Faute de réponse affirmative dans le délai de quinzaine à dater de l'envoi des avertissements ci-dessus prévus, les pièces seront transmises au bureau central du greffe pour qu'il soit statué par le conseil.

Art. 14. — Toutes réclamations, oppositions à contrainte et autres demandes en matière fiscale, seront déposées ou transmises, suivant les cas, par l'administration ou par les parties au bureau du greffe établi à la préfecture du département du lieu de l'imposition.

Art. 15. — A partir de l'entrée en vigueur du présent décret, lorsque la réclamation en matière fiscale rentrera dans l'une des catégories prévues aux numéros 1° et 2° de l'art. 8 du décret du 6 septembre 1926, la convocation à l'audience adressée, par application de l'art. 44, § 3, de la loi du 22 juillet 1889, à la partie qui a fait connaître l'in-

tention de présenter des observations orales, spécifiera que ces observations seront présentées à la préfecture du département du lieu de l'imposition devant le conseiller délégué.

Cette convocation est envoyée par le secrétaire greffier ou par le secrétaire adjoint compétent, suivant les cas.

Art. 16. — Lorsqu'il s'agira d'autres réclamations en matière fiscale et lorsque la partie ou son représentant aura son domicile réel ou un domicile élu dans un département autre que celui du siège du conseil et où se trouve le lieu de l'imposition, l'administration, en appelant la partie à faire connaître si elle entend présenter des observations orales, devra, en outre, l'inviter à indiquer si, en vue de la présentation de ces observations à la préfecture du département du lieu de l'imposition, elle accepte la juridiction du conseiller délégué statuant seul en conformité de l'art. 8, n° 3°, du décret du 6 septembre 1926.

Pour toutes affaires de la catégorie prévue au paragraphe précédent, les intéressés qui ont déjà, à la suite de l'invitation à eux adressée antérieurement à la mise en vigueur du présent décret, manifesté l'intention de présenter des observations orales, seront avertis par l'administration ou, à défaut, par le secrétaire greffier adjoint compétent, de la faculté qui leur est accordée par l'art 8, n° 3°, précité, du décret du 6 septembre 1926 et invités à faire connaître si, en vue d'user de cette faculté, ils acceptent la juridiction du conseiller délégué.

Faute de réponse affirmative dans le délai de quinzaine aux avertissements donnés par application des deux paragraphes précédents, les pièces sont transmises au bureau central du greffe pour qu'il soit statué par le conseil.

Art. 17. — Dans tous les cas, sauf en matière fiscale et en matière électorale, le président du conseil de préfecture peut, si toutes les parties en font la demande, d'un commun accord, ordonner par un arrêté purement préparatoire une expertise ou une enquête.

Cet arrêté est rendu dans les mêmes formes que ceux qui sont pris, par application de l'art. 24 de la loi du 22 juillet 1889, pour la désignation, en cas d'urgence, d'un expert chargé d'un constat.

Le président a toujours le droit de renvoyer devant le conseil l'affaire dont il est saisi.

Art. 18. — Les réclamations en matière d'affouage qui relèvent de la compétence des conseils de préfecture sont jugées par un conseiller statuant par délégation du conseil de préfecture dans les conditions prévues à l'art. 8 du décret du 6 septembre 1926, si aucune des parties ne déclare s'y opposer.

Art. 19. — Les conseillers délégués peuvent également statuer dans les conditions prévues à l'art. 8 du décret du 6 septembre 1926, mais sauf recours à la Cour des comptes, sur les comptes soumis à la juridiction des conseils de préfecture.

Toutefois, s'il s'agit de gestion occultes, le conseil seul peut statuer.

Art. 20. — Les séances publiques et non publiques tenues hors du siège du conseil par un conseiller délégué en vertu des dispositions de l'art. 8 ou de l'art. 9 du décret précité du 6 septembre 1926, et des art. 18 et 19 du présent décret, ont lieu dans l'une des salles de la préfecture.

A ces séances, les attributions du secrétaire greffier, lesquelles comprennent notamment la rédaction des procès-verbaux d'enquête, sont remplies par le secrétaire greffier adjoint.

Art. 21. — Les minutes des décisions rendues soit par le conseil de préfecture, soit par un conseiller délégué, sont conservées au bureau central du greffe. Toutefois, les minutes des décisions rendues par un conseiller délégué peuvent, pour les besoins du service, être gardées provisoirement à l'un des bureau annexes du greffe pendant un délai n'excédant pas un an.

Art. 22. — Les expéditions des décisions sont signées et délivrées par le secrétaire greffier ou par l'un des secrétaires greffiers adjoints, suivant les cas.

La disposition du paragraphe précédent est applicable aux arrêtés relatifs au jugement des comptes.

Art. 23. — Les conseils de préfecture inter-départementaux et leurs greffes sont substitués aux conseils de préfecture supprimés et aux greffes de ces conseils, qu'ils remplacent, pour toutes décisions à rendre et tous actes à accomplir qui concernent des instances engagées ou des arrêtés rendus antérieurement au 1er octobre 1926 et qui eussent été de la compétence des conseils de préfecture supprimés ou de leurs greffes.

Art. 24. — Tous délais impartis sous peine de prescription, péremption, forclusion ou déchéance, pour introduire des actions précédemment de la compétence des conseils de préfecture supprimés, ou pour accomplir des actes de procédure nécessités par des procédures en cours devant ces juridictions, ou pour exercer des voies de recours contre les arrêtés non encore définitifs rendus par ces mêmes juridictions supprimées, ainsi que tous délais impartis aux conseils de préfecture pour statuer sur des litiges portés devant eux, seront prorogés de trente jours à partir de leur expiration normale, quand ces délais venaient à expiration durant la période comprise entre la publication du présent décret et le 15 octobre 1926.

Art. 25. — Le présent décret entrera en vigueur le 1er octobre 1926. Sont abrogées à partir de cette date toutes les dispositions législatives et réglementaires contraires à celles du présent décret.

Art. 26. — Le président du conseil, ministre des finances, et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera, dans un délai de trois mois, soumis à la ratification des Chambres.

DECRET DU 7 SEPTEMBRE 1927

Réorganisant les Conseils de Préfecture en Algérie

Paris, le 7 septembre 1927.

Monsieur le Président,

Le décret du 6 septembre 1926, qui a réorganisé les Conseils de préfecture, a prévu, dans son article 13, qu'un décret ultérieur déterminerait les mesures nécessaires pour assurer son application en Algérie.

C'est ce projet de décret que nous avons l'honneur de soumettre à votre agrément.

Les caractéristiques de la réforme métropolitaine avaient été de réaliser tout ensemble des compressions de personnel et une amélioration dans le fonctionnement de la justice administrative.

Cette amélioration, constatée déjà depuis près d'un an que fonctionne le nouveau régime, a été obtenue aus-

si bien par l'élargissement de la compétence territoriale des anciens conseils de préfecture départementaux, transformés en conseils inter-départementaux, et par l'institution d'un conseiller délégué et de secrétariats greffes adjoints dans les départements désormais privés de leur tribunal administratif, que par l'élimination des préfets et des secrétaires généraux de préfecture du sein des nouveaux conseils inter-départementaux.

L'Algérie ne comportant que trois départements, il eût fallu, pour la doter, en la matière, du régime inter-départemental, instituer notamment un conseil de préfecture unique pour toute l'Algérie, pourvu d'un président, d'un commissaire de gouvernement et de conseillers en nombre inférieur à celui des conseillers actuellement en fonctions.

L'extrême étendue des départements algériens, dont le moindre est dix-sept fois plus grand qu'un département métropolitain ordinaire, et le peu de commodité des moyens de communication, n'ont pas permis d'envisager une telle solution.

En égard à cette considération primordiale, il nous est, par suite apparu que le maintien des trois conseils de préfecture existants s'imposait.

D'autres part, il nous a semblé difficile de poursuivre aucune compression dans un personnel déjà fort restreint, puisque chaque conseil algérien ne compte que trois membres, comme les anciens conseils départementaux de la métropole.

Pour la même raison est apparue impossible l'institution d'un commissaire de gouvernement spécial, prélevé sur les cadres des conseils de préfecture, à moins de consentir à l'augmentation, peu souhaitable actuellement, des effectifs de ces conseils. C'est dans ces conditions que nous avons été amenés à renoncer à cette disposition et à maintenir dans les fonctions de commissaire de gouvernement, qu'ils exercent actuellement, soit le secrétaire général de la préfecture, soit le secrétaire général pour les affaires indigènes.

La seule amélioration qu'il nous restait dès lors à envisager, en ce qui concerne l'organisation de ces tribunaux administratifs, était l'élimination du préfet en tant que président du Conseil de préfecture et son remplacement par un président spécial issu du cadre des conseillers.

Par contre, dans le domaine de la procédure suivie devant les conseils de préfecture, une des améliorations essentielles réalisées par le décret du 6 septembre 1926, a été l'institution du délégué, chargé de statuer seul, par

délégation du conseil, et sans intervention du ministère public, mais sauf recours devant le conseil d'Etat, sur les catégories d'affaires énumérées à l'article 8 du dit décret.

Le bénéfice de cet article 8 se trouvera étendu à l'Algérie. Institué aussi bien pour rapprocher le justiciable de la juridiction dans les départements désormais privés de leur tribunal administratif local, que pour hâter, du consentement des parties, la solution de modestes litiges et alléger notablement le rôle des audiences, le régime du conseiller délégué est appelé à rendre en Algérie des services appréciables à ce dernier point de vue. Il assurera là. comme dans la métropole, un fonctionnement meilleur et plus rapide de la justice administrative.

Telles sont les dispositions, Monsieur le Président, que réalise notamment le projet de décret ci-joint, que nous avons l'honneur de vous prier de vouloir bien revêtir de votre signature.

Le Président du Conseil, Ministre des Finances,
Raymond POINCARÉ.

Le Ministre de l'Intérieur,
Albert SARRAUT.

DECRET

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

Sur le rapport du président du Conseil, ministre des Finances, et du ministre de l'Intérieur;

Vu la loi du 3 août 1926,notamment en son article premier;

Vu le décret du 6 septembre 1926, notamment en son article 13;

Vu le décret du 23 août 1898 sur le gouvernement et la haute administration de l'Algérie;

Vu l'avis du Gouverneur général de l'Algérie en date du 15 septembre 1926,

DECRETE :

Article premier. — Le décret du 6 septembre 1926, réorganisant les conseils de préfecture, s'applique à l'Algérie, sous réserve des modifications suivantes :

Art. 2. — La compétence territoriale actuelle des Conseils de préfecture algériens est maintenue.

Art. 3. — Les conseils de préfecture algériens, par dérogation à l'article 3 du décret du 6 septembre 1926, se composent d'un président et de deux conseillers, nommés par décret sur la présentation du ministre de l'Intérieur.

Art. 4. — Par dérogation à l'article 3 du décret du 6 septembre 1926, les fonctions de commissaire du Gouvernement continuent à être exercées, suivant la nature des litiges et des intérêts en cause, soit par le secrétaire général de la préfecture, soit par le secrétaire général pour les affaires indigènes.

Art. 5. — Les présidents et membres des conseils de préfecture algériens conservent leurs attributions administratives actuelles.

Art. 6. — Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à celles du présent décret.

Art. 7. — Le présent décret portera effet, en ce qui concerne la nomination des présidents et membres des dits conseils, à dater du 1er octobre 1926.

Art. 8. — Le président du Conseil, ministre des finances, et le ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au **Journal Officiel** et inséré au **Bulletin Officiel** du Gouvernement général de l'Algérie.

Fait à Rambouillet, le 7 septembre 1927.

Gaston DOUMERGUE.

COPIE D'UNE LETTRE DE M. MILLIOT
Professeur à la Faculté de Droit, Alger

A M. LE PRESIDENT DU CONSEIL DE PREFECTURE, ALGER

ALGER, le 11 Novembre 1929

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 29 Octobre écoulé vous avez bien voulu me demander mon avis sur le point de savoir :

1°. — Si les réglements pris en exécution de l'article 13 (1° et 4°) du décret du 6 septembre 1926, qui supprime des Conseils de Préfecture et crée des Conseils inter-départementaux, sont exécutoires en Algérie comme le décret lui-même, déclaré applicable par le décret du 7 septembre 1927;

2°. — Plus spécialement qui, en Algérie, doit nommer le Secrétariat-Greffier du Conseil de Préfecture : le Préfet en vertu du décret du 23 février 1928 ou le Gouverneur ,en vertu de l'arrêté du 30 mars 1909 et de l'arrêté, plus récent, du 9 mai 1928 ?

J'ai l'honneur de vous faire connaître :

Sur le premier point : qu'en l'état de la rédaction de l'art. 13 du décret du 6 septembre 1926 et de l'article 1er du décret applicatif du 7 septembre 1927, je considère comme également applicables en Algérie les réglements pris en exécution des paragraphes 1° à 4° du dit article 13.

L'article 1er du décret du 7 septembre 1927 dispose, en effet, que le décret du 6 septembr 1926 s'applique à l'Algérie sous certaines réserves seulement, et les modifications qu'il édicte n'intéressent en aucune manière le texte de l'art. 13 du décret appliqué. Faute d'indications contraires la logique oblige à considérer les dispositions de cet article (paragr. 1er à paragr. 4) qui visent les mesures d'exécution, comme ayant fait l'objet, dans la formule générale de l'art. 1er du décret applicatif, d'une déclaration d'exécution **implicite** en ce qui concerne le décret du 6 septembre 1926 relatif à l'organisation et la procédure, **implicite et anticipée** en ce qui concerne les décrets postérieurs du 23 février et du 29 février 1929.

L'argument que l'on essayerait de tirer, en sens contraire, de la circonstance que les Conseils de Préfecture

algériens ne sont pas qualifiés « inter-départementaux » est sans valeur. Quelle que soit, en effet, leur appellation, le décret du 6 septembre 1926 leur est applicable. Et si la dénomination est indifférente à l'application du décret elle ne l'est pas moins à l'exécution de réglements qui n'en sont que les corollaires.

Sur le deuxième point : que le Préfet est seul qualifié pour nommer le Secrétaire-Greffier, les pouvoirs du Gouverneur Général se trouvent, en effet, englobés dans la formule générale d'abrogation insérée au texte de l'art. 6 du décret applicatif du 7 septembre 1927.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments dévoués.

Signé : **Louis MILLIOT**

Tableau présentant le nombre des réclamations en matière d'impôts et des instances présentées dans chacun des départements algériens au cours des années 1925 à 1930.

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	RÉCLAMATIONS adressées au Directeur des Contributions directes	INSTANCES introduites devant le Conseil de Préfecture	OBSERVATIONS
ALGER	1925	»	11.189	
	1926	»	10.082	
	1927	»	8.813	
	1928	7.339	1.424	
	1929	6.579	816	
	1930-31	10.554	496	Exercice du 1er janv. 1930 au 30 mars 1931
ORAN	1925	»	9.817	
	1926	»	10.292	
	1927	»	12.304	
	1928	9.777	1.764	
	1929	7.861	5.900	
	1930-31	6.706	3.662	Exercice du 1er janv. 1930 au 31 mars 1931
CONSTANTINE	1925	»	13.843	
	1926	»	15.130	
	1927	»	18.022	
	1928	14.666	2.758	
	1929	14.559	3.357	
	1930-31	22.619	1.843	Exercice du 1er janv. 1930 au 31 mars 1931

PRINCIPALES AFFAIRES TRAITÉES DEVANT LE CONSEIL DE PRÉFECTURE DE CONSTANTINE

De 1879 à 1930

ANNÉES	IMPÔTS	AFFAIRES contentieuses	AVIS	CONTRA-VENTIONS	COMPTES DE GESTION
1879	1450	38	340	186	76
1880	871	54	297	93	54
1881	475	108	424	164	93
1882	888	24	341	158	»
1883	1815	68	339	251	213
1884	2433	23	288	105	117
1885	3045	30	279	253	131
1886	3758	30	336	151	118
1887	3458	55	373	187	84
1888	3287	58	365	153	121
1889	3775	24	330	147	94
1890	3275	49	333	151	76
1891	1447	41	428	160	36
1892	11202	10	292	325	»
1893	6881	19	376	251	»
1894	7269	9	398	261	»
1895	8689	14	440	60	»
1896	»	»	»	»	»
1897	4075	14	492	»	»
1898	4119	65	514	124	203
1899	4119	65	514	124	203
1900	7355	149	486	84	153
1901	5242	58	462	85	182
1902	6688	65	473	67	210
1903	6285	52	468	62	216
1904	5654	108	511	133	234
1905	6029	40	515	116	161
1906	6524	36	476	33	83
1907	6598	69	602	60	296
1908	8094	171	586	22	218
1909	7480	51	502	35	201
1910	6224	49	417	68	168
1911	5890	55	430	116	170
1912	5965	97	492	333	140
1913	7102	46	575	296	91
1914	5685	62	522	318	129
1915	3928	19	450	219	122
1916	6647	16	504	190	67
1917	1410	11	412	177	88
1918	4732	4	309	98	65
1919	8341	265	476	96	78
1920	10150	77	590	258	115
1921	10139	77	590	258	110
1922	10135	33	519	162	190
1923	12403	18	537	222	228
1924	12330	18	540	181	211
1925	13843	2	»	194	173
1926	15130	14	583	301	141
1927	18022	23	543	255	236
1928	2758	12	541	199	253
1929	3357	181	606	205	184
1930	833	34	570	198	138

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE..... 1
PREFACE..... 7
INTRODUCTION — Généralités..... 11

SECTION I. — *Origine des Conseils de Préfecture en France. Leur évolution.*

1°. — Sous l'ancien régime..... 12
2°. — Période intermédiaire..... 12
3°. — L'Institution de l'an VIII (les Conseils de Préfecture)..... 13
4°. — Modifications postérieures de l'an VIII à 1926. Lois du 21 Juin 1865 et du 22 Juillet 1889..... 15
5°. — Variations dans la composition des Conseils.. 18

SECTION II. — *Origine des Conseils de Préfecture Algériens. Leur évolution.*

1°. — De la conquête à 1848..... 20
2°. — L'Institution de 1848 (Les Conseils de Préfecture)..... 23
3°. — Modifications postérieures de 1848 à 1926.... 24
4°. — Variations dans la composition des Conseils.. 26

PREMIERE PARTIE

LES CONSEILS DE PREFECTURE IMMEDIATEMENT AVANT LA REFORME DE 1926

Chapitre I. — **Situation des Conseils de Préfecture avant 1926.**

SECTION I.

LEUR ORGANISATION INTERIEURE..... 31

SECTION II.
LEURS ATTRIBUTIONS

1°. — *Les attributions administratives*..... 33
a) obligatoires — b) officieuses..... 34
Les missions individuelles et les délégations..... 35

2°. — *Les attributions contentieuses*..... 37
1°. — Le Contentieux proprement dit..... 38
a) Les contestations en matière d'élections..... 38
b) Les contestations en matière de contributions.. 40
c) Les contestations en matière de travaux publics et de marchés de fournitures..... 41
2°. — La vérification et l'approbation de certains comptes..... 42
3°. — Les attributions *répressives*..... 43

Chapitre II. — **Critiques diverses formulées contre les Conseils de Préfecture et succinte analyse des principales propositions de lois ou des projets présentés**..... 47

DEUXIEME PARTIE

LA REFORME DE 1926 EN FRANCE — SON APPLICATION A L'ALGERIE ET LE DECRET DU 7 SEPTEMBRE 1927

Chapitre I. — **La Réforme des Conseils de Préfecture en France**..... 59

SECTION I. — Le Décret du 6 Septembre 1926 — Exposé — Conséquences..... 59
SECTION II. — Les Décrets et dispositions concernant l'application du Décret du 6 Septembre 1926. Exposé..... 65

Chapitre II. — **La Réforme des Conseils de Préfecture en Algérie**..... 73

SECTION I. — Le Décret du 7 Septembre 1927 - Exposé.. 73
1°. — Les motifs du Décret, les avantages escomptés.. 75
2°. — Discussion sur les avantages escomptés..... 76
3°. — Les inconvénients et critiques..... 78
SECTION II. — Décrets et dispositions complétant le Décret du 6 Septembre 1926 et leur application à l'Algérie. Conséquences et critiques..... 81
SECTION III. — Conséquences générales et critiques de la Réforme en Algérie..... 85

TROISIEME PARTIE

ETUDE — ESSAI DE REFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE EN ALGERIE 91

SECTION I. — Réfutation des objections à l'application du Décret de 1926 en Algérie 94
SECTION II. — Exposé d'un projet appliquant le Décret de 1926 à l'Algérie 100
SECTION III. — Texte 103

CONCLUSION 111

ANNEXES

Extrait du registre des arrêtés du Conseil de Direction d'Oran 117

Procès-verbal de la première séance du Conseil de Préfecture d'Oran 118

Décret du 6 Septembre 1926 119
Décret du 26 Septembre 1926 125
Décret du 7 Septembre 1927 131

Copie d'une lettre de M. Milliot, Professeur à la Faculté de Droit, Alger, à M. le Président du Conseil de Préfecture, Alger 135

Tableau présentant le nombre des réclamations en matière d'impôts et des instances présentées dans chacun des départements algériens au cours des années 1925 à 1930.

Tableau des principales affaires traitées devant le Conseil de Préfecture de Constantine, de 1879 à 1930.

ERRATUM

Au lieu de **inter-départemental,** lire **interdépartemental.**

Constantine — Imp. A. PAULETTE & ses Fils